

Innovación Democrática en el Sur: participación y representación en Asia, África y América Latina	Título
Raventós, Ciska - Compilador/a o Editor/a;	Autor(es)
	En:
Buenos Aires	Lugar
CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales	Editorial/Editor
2008	Fecha
Sur-Sur	Colección
Representación política; Acción colectiva; Instituciones; Movimientos sociales; Participación popular; Democracia; Grupos minoritarios; América Latina; África; Asia;	Temas
Libro	Tipo de documento
<a href="http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/sur-sur/20100708021925/ciska.pdf">http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/sur-sur/20100708021925/ciska.pdf</a>	URL
Reconocimiento-No comercial-Sin obras derivadas 2.0 Genérica <a href="http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/deed.es">http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/deed.es</a>	Licencia

**Segui buscando en la Red de Bibliotecas Virtuales de CLACSO**  
<http://biblioteca.clacso.edu.ar>

**Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO)**  
**Conselho Latino-americano de Ciências Sociais (CLACSO)**  
**Latin American Council of Social Sciences (CLACSO)**  
[www.clacso.edu.ar](http://www.clacso.edu.ar)



Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales  
Conselho Latino-americano de Ciências Sociais  
Latin American Council of Social Sciences



# INNOVACIÓN DEMOCRÁTICA EN EL SUR

CISKA RAVENTÓS  
[COMPILADORA]

Innovación democrática en el Sur : participación y representación en Asia, África y América Latina / compilado por Ciska Raventós. - 1a ed. - Buenos Aires : Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - CLACSO, 2008. 256 p. ; 23x16 cm. - (Programa Sur-Sur)

Traducido por: Inés Pousadela  
ISBN 978-987-1183-94-4

1. Democracia. 2. Participación Ciudadana. I. Raventós, Ciska, comp. II. Inés Pousadela, trad.  
CDD 323

Others indexing terms (descriptors) assigned by the Virtual Library of CLACSO:  
Democracy / Popular Participation / Social Movements / Institutions /  
Collective Action / Political Representation / Minority Groups / Asia /  
Africa / Latin America

Otros descriptores asignados por la Biblioteca virtual de CLACSO:  
Democracia / Participación Popular / Movimientos Sociales / Instituciones /  
Acción colectiva / Representación Política / Grupos minoritarios / Asia /  
África / América Latina

COLECCIÓN SUR/SUR

# INNOVACIÓN DEMOCRÁTICA EN EL SUR

PARTICIPACIÓN Y REPRESENTACIÓN  
EN ASIA, ÁFRICA Y AMÉRICA LATINA

CISKA RAVENTÓS

[COMPILADORA]

EVELINA DAGNINO

ALBERTO OLVERA

ALDO PANFICHI

ARMANDO CHAGUACEDA NORIEGA

INÉS POUSADELA

GABRIELA BUKSTEIN

AJAY GUDAVARTHY

G. VIJAY

GILLIAN HUI LYNN GOH

ALEXANDER FREMPONG

JORGE ROVIRA MAS

ASHOK SWAIN



CLACSO

**Consejo Latinoamericano  
de Ciencias Sociales**



**Conselho Latino-americano  
de Ciências Sociais**

**Secretario Ejecutivo de CLACSO** Emir Sader

**Secretario Ejecutivo Adjunto** Pablo Gentili

**Colección Sur/Sur**

**Coordinador del Área de Relaciones Internacionales de CLACSO** Alberto Cimaromore

**Equipo del Programa Sur/Sur** Jacques d'Adesky, Victoria Mutti, Gladys Lechini y Silvia Tordoni

**Coordinador Área de difusión y Producción Editorial de CLACSO** Jorge Fraga

**Arte de Tapa** Miguel A. Santángelo

**Revisión técnica de textos** Lucas Sablich

**Producción** Fluxus Estudio

**Impresión** Buenos Aires Print

**Primera Edición**

*Innovación Democrática en el Sur. Participación y Representation en Asia, África y América Latina*  
(Buenos Aires: CLACSO, noviembre de 2008)

ISBN 978-987-1183-94-4

© Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales

Queda hecho el depósito que establece la Ley 11.723

**CLACSO**

**Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - Conselho Latino-americano de Ciências Sociais**

Av. Callao 875 | piso 5° | C1023AAB Ciudad de Buenos Aires | Argentina

Tel [54 11] 4811 6588 | Fax [54 11] 4812 8459 | e-mail <clacso@clacso.edu.ar> | web <www.clacso.org>

Patrocinado por la Agencia Sueca de Desarrollo Internacional



No se permite la reproducción total o parcial de este libro, ni su almacenamiento en un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio electrónico, mecánico, fotocopia u otros métodos, sin el permiso previo del editor.

La responsabilidad por las opiniones expresadas en los libros, artículos, estudios y otras colaboraciones incumbe exclusivamente a los autores firmantes, y su publicación no necesariamente refleja los puntos de vista de la Secretaría Ejecutiva de CLACSO.

# ÍNDICE

PREFACIO		9
----------	--	---

INTRODUCCIÓN		
CISKA RAVENTÓS		13

## PARTE I

### SOCIEDAD CIVIL, ESPACIO PÚBLICO Y DEMOCRATIZACIÓN

INNOVACIÓN DEMOCRÁTICA EN AMÉRICA LATINA: UNA PRIMERA MIRADA AL PROYECTO DEMOCRÁTICO-PARTICIPATIVO		
EVELINA DAGNINO, ALBERTO J. OLVERA, ALDO PANFICHI		31

PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y ESPACIO ASOCIATIVO. ALGUNAS REFLESIONES DESDE CUBA		
ARMANDO CHAGUACEDA NORIEGA		59

## PARTE II

### PROTESTA, ACCIÓN COLECTIVA CONTENCIOSA Y DEMOCRATIZACIÓN

¿PARTICIPACIÓN VS. REPRESENTACIÓN? LA EXPERIENCIA DE LAS ASAMBLEAS BARRIALES DE BUENOS AIRES, 2001-2003 INÉS M. POUSADELA	85
---	----

TIEMPO DE OPORTUNIDADES: EL MOVIMIENTO PIQUETERO Y LA DEMOCRATIZACIÓN EN LA ARGENTINA GABRIELA BUKSTEIN	143
---	-----

ANTINOMIAS DE LA SOCIEDAD POLÍTICA. IMPLICANCIAS DEL DESARROLLO INCIVIL AJAY GUDAVARTHY, G.VIJAY	161
--	-----

### **PARTE III**

#### **REFORMA LEGAL E INSTITUCIONAL: CONTRIBUCIÓN A LA DEMOCRATIZACIÓN**

LA “DEMOCRATIZACIÓN” DE LAS LEYES Y LAS POLÍTICAS EN CHINA: DOS PASOS ADELANTE, UN PASO ATRÁS, DESDE LA REFORMA Y TIENANMEN HASTA EL FALUN GONG GILLIAN HUI LYNN GOH	189
---	-----

ANÁLISIS DE LAS INNOVACIONES EN LA POLÍTICA ELECTORAL DE LA CUARTA REPÚBLICA DE GHANA ALEXANDER K. D. FREMPONG	205
--	-----

ACERCA DE LA CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA EN EL SUR: COMENTARIOS AL CAPÍTULO DE FREMPONG JORGE ROVIRA MAS	229
--	-----

### **PARTE IV**

#### **DERECHOS DE LAS MINORÍAS Y DEMOCRACIA**

DEMOCRACIA, DERECHOS DE LAS MINORÍAS Y PREVENCIÓN DE CONFLICTOS EN ASIA ASHOK SWAIN	237
---	-----

## PREFACIO

LA COMPILACIÓN DE ARTÍCULOS que forman parte de este libro tuvo su origen en las presentaciones realizadas en un taller que tuvo lugar, a lo largo de dos días del mes de marzo de 2007, en San José de Costa Rica<sup>1</sup>. Dicho taller fue parte del programa de colaboración académica emprendido conjuntamente por APISA, CLACSO y CODESRIA con el generoso apoyo de ASDI. Este programa está pensado como un foro de presentación de resultados de investigación para la generación de perspectivas novedosas y originales acerca de los diversos problemas y desafíos que enfrentan los países del Sur. Se espera además que, en el proceso, las actividades contribuyan a la consolidación de redes interregionales de académicos del Sur,

---

1 Cuatro de las presentaciones realizadas en la conferencia no fueron enviadas por sus autores para su publicación: Habib, Adam *South Africa: Conceptualizing a Politics of Human-Oriented Development* (Sudáfrica: Coconceptualización de una política orientada al desarrollo humano); Prakash, Aseem *Social Collectives, Political Mobilization and the Local State* (Colectivos sociales, movilización política y Estado local); Mukhopadhyay, Surajit *Participation and Local Politics in West Bengal* (Participación y política local en Bengala Occidental); y Nnaemeka, Obioma *Gender, Culture and Democracy in the Age of Globalization* (Género, cultura y democracia en la era de la globalización). Sin embargo, participaron activamente de las discusiones del taller, contribuyendo de ese modo a las ideas presentadas en la introducción a este libro.



fomenten una cultura académica de referencias cruzadas, y contribuyan a la construcción de perspectivas teóricas que contribuyan de mejor forma a explicar las experiencias y contextos históricos compartidos por los países y pueblos del Sur. A cada una de las actividades del programa son invitados en igual número participantes de los tres continentes. Cada académico queda entonces expuesto a los contextos socio-históricos, conceptos y estilos de interpretación empleados por colegas de otras regiones del Sur, aporte que le ayudará a ampliar sus perspectivas analíticas y a mejorar la calidad de sus labores académicas.

El diálogo entre académicos del Sur no es fácil. En el nivel más básico, no existe un idioma común. El inglés ha sido designado como la *lingua franca* para estos encuentros, dado que ningún otro idioma tiene un alcance tan amplio. La traducción entre los múltiples idiomas del “sur” resultaría material y financieramente imposible. Esta decisión excluye a algunos de los más prominentes académicos de los tres continentes que no tienen un conocimiento suficiente del inglés. Además, incluso para quienes sí lo tienen, al no ser el inglés su lengua materna, la comunicación se dificulta por los diversos usos de las palabras y en la diversidad de acentos en los intercambios verbales. Sin embargo, las dificultades lingüísticas se encuentran tan solo en el inicio de los problemas de comunicación. En general, los académicos del Sur tenemos un conocimiento débil de la historia y los desarrollos teóricos de las otras subregiones. Se hace necesario explicitar los contextos para hacer posible la comprensión y a menudo deben definirse los conceptos, dado que hay diferentes usos para las mismas palabras. Estos factores vuelven tan desafiante a esta empresa y tan interesante al taller de San José y el diálogo que siguió por correo electrónico.

Como sucede en todos los esfuerzos de esta clase, la organización de la actividad y la compilación de este libro supuso la participación de muchas personas. El taller fue organizado conjuntamente por el Programa Sur-Sur del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) y el Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad de Costa Rica (IISUCR). Gladys Lechini, coordinadora del Programa Sur-Sur de CLACSO hasta febrero de 2007 y Ciska Raventós, del Instituto de Investigaciones Sociales, coordinaron la organización a lo largo de 2006 y febrero de 2007, con el apoyo de Victoria Mutti y Silvia Tordoni. Hari Singh, secretario general de APISA, coordinó el llamado en Asia, mientras que CODESRIA hizo lo propio en África. Gerardo Hernández, entonces en el Colegio de México, colaboró con las organizadoras en la selección de los participantes de América Latina. La selección africana fue realizada por

CODESRIA. Victoria Mutti hizo el seguimiento con los autores en relación a las versiones definitivas de los trabajos, con el apoyo de Gladys Lechini. Inés Pousadela tradujo el texto en inglés al español. Lucas Sablich y Victoria Mutti coordinaron el proceso editorial.

Vaya toda nuestra gratitud para ASDI, para las instituciones organizadoras y para cada uno de los participantes por haber hecho posible este encuentro que se expresa en su versión escrita en este libro.

CISKA RAVENTÓS  
Instituto de Investigaciones Sociales  
Universidad de Costa Rica



# INTRODUCCIÓN<sup>1</sup>

**CISKA RAVENTÓS\***

LOS AÑOS OCHENTA REGISTRARON una amplia expansión de la democracia electoral en todo el mundo. Las corrientes dominantes de las Ciencias Sociales designaron a este cambio como la “tercera ola de democratización” y lo explicaron mediante un enfoque teórico que se dio en llamar el “paradigma de la transición”. Según este paradigma, los países que se encontraban previamente bajo gobiernos autoritarios evolucionaban ahora hacia la democracia. El principal hito de la transición hacia la democracia era la institucionalización de elecciones libres y competitivas, y en menor medida por la existencia de derechos políticos y civiles básicos. Dentro de este marco analítico, el factor clave para la producción de este cambio político era la aceptación de los resultados electorales para la renovación de las autoridades gubernamentales por parte de las élites y los sectores poderosos con capacidad de veto. Algunos de estos actores eran demócratas, mientras que otros aceptaron estas reglas sobre la base de que el gobierno democrático era un mal menor, preferible a las dictaduras que se hallaban en un proceso de declinación. La centralidad de la competencia entre élites

\* Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad de Costa Rica.

---

1 Agradezco a Alberto Olvera y a Inés Pousadela por sus valiosos comentarios.

en la definición de la democracia revela la fuerte impronta schumpeteriana en la concepción “transicionista” de la democracia.

Aunque el paradigma de la transición pertenece al campo de las teorías procedimentales de la democracia, su énfasis sobre la conducta de las élites conduce al descuido de otros aspectos que son cruciales al procedimiento democrático. Algunas de estas omisiones se refieren incluso al área más limitada del procedimiento electoral, tan central al paradigma. Ejemplo de ello es la atención limitada que se ha prestado a la regulación de las finanzas electorales –que permitirían un acceso más igualitario a la política con independencia de la riqueza material y evitaría las tendencias plutocráticas– y al acceso equitativo de todos los participantes a los medios de comunicación. Desde una perspectiva más amplia, cabe mencionar otras omisiones tales como la de los derechos efectivos a la participación ciudadana, la responsabilidad y rendición de cuentas (*accountability*) de los gobiernos y el imperio de la ley.

Además, el paradigma de la transición supone una definición estrictamente “política” de la democracia, en contraste con las teorías que predominaron en las décadas precedentes. En estas últimas, la democracia era vista como posible sólo cuando se cumplían algunas precondiciones sociales: se requería de un cierto nivel de ingreso, distribución de la riqueza, integración nacional u homogeneidad cultural (Lipset, 1959). Los teóricos y los encargados de diseñar las políticas de la transición aislaron, pues, el proceso político de las cuestiones distributivas que habían estado en el corazón de las tendencias teóricas dominantes y de la hegemonía política socialdemócrata de las tres décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial. Tuvo la ventaja de que se podía pensar en instaurar la democracia en regiones del mundo donde anteriormente no se había considerado que se podía arraigar este régimen. Sin embargo, tuvo la desventaja de que la cuestión social y distributiva se aisló del debate de la democratización. En América Latina, ello ha resultado en la paradoja de que estos regímenes democráticos han sobrevivido por un tiempo más prolongado que nunca antes pese a que una proporción significativa de la población vive en la pobreza y a que los países registran los niveles de desigualdad más elevados del mundo. Pese a sus falencias, estos regímenes han resultado ser un avance en relación con las dictaduras militares que los precedieron, de forma no menor porque las condiciones políticas de los regímenes democrático-liberales han permitido que nuevamente emerja la cuestión social en los últimos años.

La comunidad de asistencia internacional para la promoción de la democracia en el mundo, que tuvo su origen en la política exterior de los Estados Unidos y que es financiada mayormente por el gobierno de ese país, también adoptó esta perspectiva. La mayor parte del

Sur global ha estado, pues, expuesto al lenguaje y las prácticas que vinculan la institución de las elecciones con la ayuda externa, y estos cambios han sido percibidos como favorables al avance de la democracia (Carothers, 1997).

Dos décadas más tarde, los logros de las nuevas democracias son, en general, restringidos. Aunque la mayor parte de los países celebra elecciones regulares, los ciudadanos de todo el mundo están decepcionados con los resultados de estos regímenes políticos, que no colman sus expectativas. Ello se traduce en desafección y malestar político. En algunos –aunque pocos– países del Sur global este desencanto con la práctica de los regímenes democráticos ha llegado incluso a aumentar las preferencias por un régimen autoritario en amplios sectores de la población. Problemas básicos, tales como la proporción significativa de la población que vive en la pobreza, así como las enormes y crecientes desigualdades sociales y económicas reinantes en la mayor parte de las democracias del Sur, no fueron resueltos. Como ya se ha mencionado, ellos ni siquiera formaron parte del ethos de la tercera ola. Sin embargo, los resultados sociales positivos forman parte de las expectativas de la ciudadanía en relación con la democracia, y la democracia debe proporcionar mecanismos de inclusión para resultar sustenable en el largo plazo.

Desde la perspectiva actual, la superficialidad de los presupuestos del paradigma y las prácticas de la transición resulta evidente (Carothers, 2002), y está claro que se requiere una mirada más amplia. Si pensamos que la democracia liberal es un producto nativo de Europa Occidental y los Estados Unidos, y que el contenido de esas democracias es producto de las luchas sociales y políticas que tuvieron lugar en esos países y de los procesos históricos a través de los cuales las demandas populares y las políticas de sus élites fueron –y son– constantemente negociadas y renegociadas, podemos entonces buscar rutas y propuestas diferentes para el Sur global, donde las elecciones han sido importadas y, en algunos casos, incluso impuestas. Este camino, sin embargo, requiere de un distanciamiento respecto de los dispositivos institucionales que caracterizaron el desarrollo de la democracia liberal en Europa y los Estados Unidos para mirar y evaluar, en cambio, los procesos que tienen lugar en el Sur global. Requiere que avancemos desde el estudio de la democracia (en tanto que régimen institucional específico) hacia el estudio de los procesos de democratización. Charles Tilly (2007) ha expuesto recientemente un marco útil para el estudio de la democratización en perspectiva histórica. Dicho autor define a la democracia como una forma de relación entre el Estado y la sociedad que se caracteriza por la inclusión política y la igualdad de todos los ciudadanos, la existencia de consultas recíprocamente

vinculantes entre los gobernantes y los gobernados, y la protección de los ciudadanos respecto de la acción estatal arbitraria. La des-democratización ocurre cuando se producen retrocesos en esos terrenos.

Tilly identifica tres mecanismos generales que conducen a la democratización: el desarrollo de la confianza política, el aumento de la igualdad política, y la disminución de la autonomía de los centros de poder independientes y de su impacto sobre la producción de políticas públicas. El desarrollo de la confianza política tiene lugar cuando “redes de confianza se integran en forma significativa en los regímenes, y por lo tanto motivan a sus miembros a involucrarse en consultas recíprocamente vinculantes” (Tilly, 2007:74). Este proceso supone la disolución o la integración de redes de confianza segregadas y la creación de redes de confianza políticamente conectadas. El segundo mecanismo, el del aumento de la igualdad política, se asienta en el principio de que la democracia requiere del aislamiento de la política respecto de la desigualdad categorial, el cual tiene lugar a través de dos procesos combinados: la reducción de la desigualdad y la separación de la política respecto de la desigualdad en otros terrenos (de modo tal que las diferencias sociales, económicas o étnicas no se traduzcan en diferencias en los derechos políticos efectivos). Finalmente, la disminución de la autonomía de los centros de poder independientes y de su influencia sobre las políticas públicas es una condición necesaria debido a que un requisito de la democracia es que todos los ciudadanos, grupos y centros de poder estén sometidos a la ley. Es particularmente importante que los militares estén subordinados al gobierno civil y que el poder económico concentrado y los actores políticos poderosos se subordinen a la legalidad (O'Donnell, 2003).

En esta concepción más amplia de los procesos que conducen a la creación de regímenes democráticos, la institución de las elecciones, así como la regla de “un ciudadano, un voto”, es una condición importante de la práctica democrática, puesto que proporciona un mecanismo para traducir la igualdad política en la toma de decisiones colectivas y en la selección de gobiernos. Sin embargo, las elecciones claramente no son suficientes, puesto que en y por sí mismas ellas no eliminan los obstáculos para la inclusión y la igualdad política efectivas de todos los ciudadanos. De hecho, cuando las elecciones no están enraizadas en prácticas que garanticen la libre competencia, una amplia participación ciudadana y la construcción de la representación política, a menudo se convierten en una fachada de regímenes que son, en la práctica, autoritarios.

En consecuencia, la igualdad política necesaria para la inclusión efectiva no puede ser considerada como dada, pues diferentes formas de desigualdad social, económica, cultural, educativa y étnica tienen traducción política. La igualdad política plena es un ideal no realizado en el mundo entero. El mayor nivel de igualdad política que existe en

algunos países en comparación con otros es el resultado de prolongados procesos históricos, y no un punto de partida. La ausencia –o las limitaciones– de la igualdad política es un punto de partida necesario para la discusión de la democratización. Ello amplía también nuestra perspectiva analítica pues nos lleva a preguntarnos acerca de los procesos que conducen al desarrollo de la ciudadanía.

El descontento con los resultados y logros de los regímenes democráticos ha llevado a los académicos a tomar distancia crítica de las concepciones más restringidas de democracia, hacia procesos en que los ciudadanos se involucren en la política y en las luchas sociales. En consecuencia, las principales tendencias de la investigación reciente en relación con la democratización en el Sur han girado en torno de la promesa de la participación ciudadana. Buena parte de la investigación realizada trata acerca del impacto de la participación ciudadana sobre el logro de metas sustantivas en la distribución del poder y los bienes sociales y económicos a través de movimientos sociales y organizaciones ciudadanas. No obstante, muy a menudo estas investigaciones no elaboran acerca del impacto que estas experiencias colectivas tienen sobre el régimen político. El nivel del régimen es desestimado como relativo a la democracia “formal”, “electoral” o “liberal” y es visto a menudo como impenetrable pese al hecho de que es allí donde son tomadas las decisiones políticas que tienen las mayores implicaciones.

Como resultado de estas tendencias, la mayor parte de los trabajos presentados en este taller –y el eje de nuestras discusiones– trata acerca de diferentes formas de participación popular, es decir, de la participación de grupos subalternos en movimientos sociales y organizaciones, o en la planificación e implementación de programas gubernamentales. Los artículos presentados buscan, pues, responder dos clases de preguntas. En primer lugar, ¿ha producido la participación ciudadana cambios institucionales y culturales en el régimen político? En caso afirmativo, ¿de qué modo? ¿Qué puede aprenderse de esas experiencias? En segundo lugar, ¿han contribuido las diferentes formas de participación a la democratización de los regímenes políticos en el Sur? ¿Qué relaciones entre sociedad civil y sociedad política han sido conducentes a mejoras en la representación? ¿Es la política de la representación de los movimientos sociales y de la sociedad civil conducente a la profundización de la democracia?

En las páginas que siguen describo rápidamente las contribuciones que los trabajos aquí compilados hacen a esta discusión.

La primera parte del libro trata acerca de la participación ciudadana en la sociedad civil. El esfuerzo más ambicioso en ese sentido es el de Dagnino, Olvera y Panfichi. Dichos autores presentan algunas conclusiones de un proyecto de investigación que se extendió a lo lar-



go de muchos años y que relevó experiencias participativas en muchos países latinoamericanos, en busca de las numerosas innovaciones en la articulación entre Estado y sociedad que han producido resultados democráticos. Por un lado, el trabajo presenta una caracterización de lo que los autores denominan el proyecto democrático-participativo; por el otro, proporciona algunos ejemplos de experiencias democráticas participativas. Se centra en (1) las innovaciones institucionales que han buscado aumentar el control y la rendición de cuentas, con un énfasis particular en aquéllas que suponen iniciativa y participación ciudadanas; (2) la creación de espacios públicos que vuelven público el conflicto y aseguran que los diferentes intereses y posiciones debatan y deliberen acerca de las diversas opciones y proyectos políticos; y (3) lo que los autores llaman “interfaces” entre el Estado y la sociedad civil. Estas interfaces refieren a “lugares y momentos de interacción entre actores sociales y políticos, limitados por instituciones o prácticas normalizadas, en los cuales visiones e intereses en conflicto son presentados, hechos públicos y negociados”. Estos espacios son tanto instituidos como instituyentes, abriendo así la posibilidad de la politización en torno de las cuestiones políticas y las políticas públicas.

El repaso de las experiencias estudiadas a lo largo de la última década ha llevado a los autores a determinar que las principales contribuciones del proyecto democrático-participativo han sido la ampliación del campo de la política y la construcción de ciudadanía por medio de innovaciones en la relación entre Estado y sociedad. La re-politización de los conflictos que el proyecto neoliberal había confinado al terreno de la capacidad técnica o la filantropía y la colocación del conflicto en el centro de la empresa política conducen a la resignificación de la política. A pesar del horizonte de esperanza que abren estas experiencias, sin embargo, los autores también señalan limitaciones en términos de la naturaleza limitada y fragmentaria del proyecto democrático-participativo. La participación ciudadana en la elaboración del presupuesto y en consejos que asignan recursos públicos encuentra sus límites en lo restringido de los montos de dinero que han de ser distribuidos. Las experiencias de creación de espacios públicos son limitadas por el impacto social de los medios de comunicación comerciales, que no siguen la lógica de la politización de los temas o de la igualdad en la participación de posiciones e intereses. Los esfuerzos societales para asegurar el control y la rendición de cuentas son limitados por la asimetría entre estas organizaciones y los recursos políticos y económicos de los factores de poder, que los habilitan para sortear los esfuerzos por volverlos responsables por sus acciones sociales y políticas.

En el mismo campo de investigación que Dagnino, Olvera y Panfichi, Chaguaceda examina las diferentes formas del “espacio asocia-

tivo” en la Cuba contemporánea. Éste es definido como las formas relativamente autónomas de agrupamiento y acción colectivos, ajenas a la institucionalidad política y económica, que canalizan la actividad voluntaria de los ciudadanos en disímiles esferas de interés particular, caracterizadas por lógicas de reciprocidad, solidaridad, interacción simétrica y defensa de identidades comunes.

La contribución de estos espacios asociativos a la democratización reside en su contribución a la construcción de confianza e integración social, así como a la creación de una esfera sociopolítica más allá del Estado. Sin embargo, no resulta claro cuál es el impacto político más amplio de estas asociaciones.

Ambas contribuciones encuentran que el discurso de la participación es un campo minado que crea dificultades para el desarrollo conceptual y para la acción de los grupos sociales. Parten de la existencia de “confluencias perversas” de distintos proyectos y acepciones de la participación. En el caso de Dagnino, Olvera y Panfichi, parten de la conceptualización hecha por Dagnino (Dagnino, 2004), de que tanto el proyecto democrático de la izquierda como el proyecto neoliberal proclaman las virtudes de la participación, aunque con implicaciones diferentes y en última instancia opuestas en lo que se refiere a las relaciones de poder y al campo de la política. La acepción de la “lógica perversa” en Chaguaceda es relativamente diferente, en la medida en que la sitúa entre el concepto del espacio asociativo de las organizaciones y el de la lógica burocrática, que predomina en –aunque no es exclusiva del– Estado y las organizaciones paraestatales.

La segunda parte del libro trata acerca de la participación en la acción contenciosa de los movimientos sociales, e incluye tres trabajos. Dos de ellos tratan acerca de los movimientos sociales en Argentina en los inicios del siglo veintiuno: la investigación de Inés Pousadela acerca de la experiencia de las asambleas barriales de Buenos Aires (2001-2003), y la de Gabriela Bukstein sobre el movimiento piquetero. El tercer trabajo incluido en esta sección es el estudio de Gudavarthy y Vijay sobre la lucha de los pobladores de Kazipally, India, contra la contaminación provocada por industrias que cuentan con apoyo gubernamental.

Inés Pousadela analiza la participación ciudadana en el contexto de la profunda crisis de representación que alcanzó su punto álgido en los días 19 y 20 de diciembre de 2001 en Argentina. La autora examina el discurso acerca de la representación y la deliberación políticas desarrollado por las asambleas barriales que emergieron de dicha crisis. Una idea importante que surge de su trabajo es que los acontecimientos del 19 y el 20 de diciembre muestran de qué modo las coyunturas críticas y la movilización ciudadana pueden contribuir a producir resultados democráticos. El 19 de diciembre el gobierno declaró el estado

de sitio para controlar la amenaza de ingobernabilidad. Durante esa noche masas de ciudadanos tomaron las calles en abierto desafío al toque de queda. Horas más tarde, renunció el presidente. A diferencia de lo sucedido en otros momentos de la historia argentina, los militares no intervinieron. En cambio, diferentes líderes, partidos y las autoridades que aún permanecían en pie buscaron a lo largo de un período que se extendió por varios meses una solución para llenar el vacío político.

El breve episodio del 19 de diciembre y lo ocurrido en los meses subsiguientes demarcan dos diferencias cruciales con el pasado en términos del proceso de democratización: (1) el rechazo activo por parte de los ciudadanos hacia una estrategia de poder autoritaria y (2) la falta de voluntad o de capacidad de los militares para tomar el mando en un momento crítico, contribuyendo de modo decisivo a la definición del curso de los acontecimientos. Por añadidura, la acción colectiva imbuyó de poder a esos ciudadanos al reunirlos en la persecución de un objetivo compartido.

La segunda parte del trabajo de Pousadela trata acerca de los discursos sobre la representación y las formas del poder político detentado por los miembros de las asambleas barriales que emergieron como resultado de la movilización. La elaboración de la crisis de representación condujo a un profundo cuestionamiento de la democracia representativa, a través de reuniones, deliberaciones y discusiones que tuvieron lugar a lo largo de varios meses. Sin embargo, a medida que se restauró cierta “normalidad”, la asistencia a las asambleas fue declinando, dejando tras de sí relativamente pocos logros en relación con las esperanzas y las metas iniciales de sus integrantes.

Pousadela concluye con una nota de incertidumbre en lo que se refiere a la contribución de largo plazo de las asambleas a la democratización. Sus logros en el nivel institucional son claramente restringidos, puesto que la mayor parte de las asambleas han dejado de reunirse y aquellas que han continuado haciéndolo han modificado sus objetivos. No obstante, también está claro que ellas crearon nuevos discursos y prácticas de deliberación. También pueden haber contribuido a la creación de cierta forma de capital social a nivel local, dado que muchos vecinos que nunca antes habían hablado unos con otros se conocieron y participaron juntos en la asamblea del barrio. Hay acuerdo entre los integrantes de las asambleas respecto de que esas prácticas podrían reactivarse si y cuando golpee una nueva crisis. Además, la activación de una ciudadanía ahora consciente de los límites de la democracia representativa podría forzar a los gobiernos a rendir mayores cuentas de sus acciones, manteniéndolos de ese modo bajo control. Por último, pero no por ello menos importante, cabe señalar que como resultado de las interacciones de las asambleas con los gobiernos y los políticos

locales, éstos ya no tienden a ser vistos como una masa corrupta indiferenciada, y los ciudadanos son más capaces de establecer diferencias entre ellos. Sin embargo, sólo el tiempo podrá decir si se trata de los efectos efímeros de un conjunto de acontecimientos críticos o, en cambio, de los resultados duraderos de un proceso de aprendizaje colectivo disparado por una situación traumática.

Gabriela Bukstein trabaja sobre otra forma de acción colectiva contenciosa que emergió en Argentina en los años noventa, la de los piqueteros. Se trata de organizaciones de desocupados que unieron a los antiguos trabajadores de las áreas de la economía que fueron eliminadas, generando la destrucción de miles de empleos. Estas organizaciones utilizaron piquetes (cortes de calles) como forma privilegiada de lucha; de ahí su nombre. Bukstein rastrea el desarrollo de un grupo específico, el Movimiento de Trabajadores Desocupados Evita (MTD-Evita), centrando su análisis en las formas en que su éxito en el nivel de las bases y a través de la acción colectiva contenciosa se traduce en formas de participación tradicionales a nivel local, a través de la participación del líder del movimiento en el gobierno local. La autora considera que los principales resultados democráticos de sus acciones son el aumento de la formulación de demandas populares, la articulación de las organizaciones territoriales, la institución de asambleas para la discusión de los problemas y la toma de decisiones mediante una modalidad organizativa horizontal. Subraya también el modo en que estos espacios de encuentro y discusión entre vecinos revierten el fatalismo en el que estuvo imbuída la lucha política durante los años noventa y “restituyen a los individuos su capacidad de ser verdaderos actores de la vida pública”, a la vez que reconstruyen los vínculos y la confianza colectiva.

La tercera contribución a esta sección analiza un conjunto de actos de resistencia emprendidos por los pobladores de Kazipally contra una industria que amenaza no solamente sus medios de vida sino también su salud. Gudavarthy y Vijay explican de qué modo un área pobre fue incluida en un programa de incentivos para el desarrollo industrial en áreas periféricas, lo cual condujo a la atracción de industrias altamente contaminantes, de propiedad tanto transnacional como local, que contaminaron la tierra y el agua. Estas empresas realizaron lobby en círculos políticos, sobornaron funcionarios y se vincularon con la mafia para sostener sus prácticas industriales ilegales. A través de entrevistas con tres grupos de pobladores (una asociación de granjeros, un grupo de jóvenes y una asociación de microcréditos para mujeres), los autores encuentran que “toda vez que han producido cuestionamientos estructurales a través de la actividad política colectiva, sus protagonistas se han enfrentado tanto a medios inciviles de represión por parte de los aparatos coercitivos del Estado, como el de la policía, como a la

coerción procedente de la mafia organizada”. En tres oportunidades los pobladores exigieron el cierre de las industrias contaminantes, en 1989, 1994 y 1995. En cada una de esas ocasiones los líderes del movimiento fueron acusados de intento de asesinato y fueron atacados por la mafia local, hasta el punto de que se vieron obligados a dejar el pueblo. En el 2005, sin embargo, el caso llegó a la Corte Suprema. Pese a las amenazas, los pobladores se movilizaron en grandes números para testificar contra la industria. Cuando los industriales se dieron cuenta de que podía irles mal en la audiencia, atacaron a un activista de Greenpeace, dispersando así la atención. Al día siguiente la industria sobornó a un grupo de pobladores para que acudieran a la audiencia en su defensa.

En paralelo con esta “demanda estructural” de los pobladores, los autores también señalan la existencia de otras luchas por empleo, reparaciones de los tanques de agua, prohibiciones de que las industrias arrojen desechos no tratados en el tanque del pueblo y el establecimiento de un centro de salud (pues la incidencia de algunas enfermedades es de entre 200 y 300 veces las tasas normales). No obstante, ninguna de estas demandas ha sido atendida. Además, la provisión de compensación monetaria y de oportunidades de empleo para determinados individuos ha contribuido a dividir a la comunidad en torno del acceso a los beneficios.

El trabajo de Gudavarthy y Vijay nos deja con la sensación de que la carencia de poder de estos pobladores es extrema y no hallará soluciones fáciles, pese al coraje que demostraron en su lucha contra las industrias. Su falta de protección frente a acciones estatales y no estatales arbitrarias ha debilitado su acción política, dañado su medio ambiente y su salud, y dejado sin respuesta los interrogantes acerca de las posibilidades de democratización en condiciones de desigualdad tan extrema de recursos y acceso al sistema político. Esta contribución, más que ninguna otra de las presentadas en el taller, nos deja con la sensación incómoda de que existen situaciones en que las condiciones básicas para la democratización están ausentes y donde ninguna lucha podría cambiar las cosas. ¿Cuántas aldeas del Sur global están expuestas a condiciones similares? ¿Pueden obtenerse resultados democráticos a partir de luchas que son tan desiguales, con poblaciones tan olvidadas por el imperio de la ley?

La tercera sección del libro se aparta de las cuestiones de la participación ciudadana en la democratización y se centra en el rol de las instituciones. El trabajo de Gillian Hui Lynn Goh analiza la impresionante reforma legal que ha tenido lugar en China luego de la masacre de Tienanmen (1989). La aprobación y la aplicación de leyes que protegen a los ciudadanos de la acción arbitraria del Estado ha conducido al crecimiento exponencial de asociaciones locales, movi-

mientos de protesta y denuncias ciudadanas de corrupción y prácticas irregulares por parte de funcionarios del Estado, así como a la institucionalización de las elecciones a nivel local. Las células del Partido Comunista Chino se han debilitado o han desaparecido en buena parte de la China rural, y han sido sustituidas por asociaciones del gobierno local. Tal como lo hace Chaguaceda, la autora identifica aquí a la autonomía respecto del poder y la intervención estatales como el principal cambio necesario para impulsar el desarrollo de la vida asociativa democrática a nivel local. Su énfasis sobre los cambios institucionales y legales que han tenido lugar a lo largo de las últimas dos décadas pone de manifiesto la importancia de los cambios regulatorios para el avance de la democratización. No obstante, la autora muestra también que el progreso no es lineal, tal como lo ilustra el caso de la represión arbitraria que tuvo lugar contra una organización religiosa, el Falun Gong. En este incidente, el Partido Comunista recurrió nuevamente a la acción discrecional del gobernante, una práctica que se halla fuertemente enraizada en la cultura política china desde la época de los emperadores, invalidando de ese modo el imperio de la ley en tanto que principio universal aplicable a todos por igual.

La contribución de Alex Frempong trata acerca de los cambios institucionales que han tenido lugar en Ghana en el terreno electoral. Con su trabajo terminamos de cerrar el círculo, regresando al punto de partida de la institucionalización de las elecciones, de la importancia de regular las elecciones para tornarlas libres e imparciales, de modo tal de hacer posible la regla “un ciudadano, un voto”. Frempong muestra de qué modo una Comisión Electoral independiente ha desempeñado un rol crucial en la regulación de las elecciones desde 1992, conservando su autonomía a la vez que manteniéndose en comunicación permanente con otros actores políticos. La independencia, el diálogo y las consultas parecen haber sido la clave del éxito de Ghana. Una innovación particularmente importante de la Comisión Electoral ha sido la creación de un sitio para la construcción de consensos con representantes de los partidos políticos, el Comité Asesor Interpartidario. Adicionalmente, actores políticos muy diversos que incluyen a ONGs, iglesias y organizaciones de jóvenes y de mujeres han asumido roles en la observación electoral. Los medios de comunicación han contribuido mediante la provisión de una amplia cobertura del proceso electoral, generando interés en la población. En el comentario de Jorge Rovira a este trabajo, la importancia del Comité Asesor Interpartidario es subrayada mediante su comparación con la experiencia de Centroamérica.

La cuarta y última sección del libro incluye un trabajo de Ashok Swain sobre derechos de las minorías en el cual se afirma que la democracia en y por sí misma no necesariamente protege a las mi-

norías, puesto que la regla de la mayoría puede conducir al abuso de los derechos de los grupos minoritarios, incapacitados de alcanzar sus objetivos. En consecuencia, Swain sostiene que se requiere de normas y regulaciones para la protección de los grupos cuantitativamente desaventajados.

Nuestros principales y más acalorados debates a lo largo del taller estuvieron vinculados con el grado en que las experiencias de participación conducen a resultados democráticos. ¿Es acaso democrática toda participación popular? ¿Son sus resultados siempre democráticos? Esta discusión fue disparada por el marco de análisis para la política popular provisto por Partha Chatterjee (2004). Chatterjee no da por sentada ninguna forma institucional específica para la política de los países que no comparten la experiencia histórica del occidente desarrollado. Sugiere, en cambio, que la política en “la mayor parte del mundo”<sup>2</sup> (expresión similar a lo que aquí denominamos el “Sur global”) “está condicionada por las funciones y actividades de los sistemas gubernamentales modernos que han pasado a integrar en todas partes las funciones esperadas de los gobiernos” (Chatterjee, 2004: 3). Las relaciones directas entre los sectores subalternos y el Estado dan forma a la política en aquello que el autor llama “sociedad política”. Estas relaciones circunvalan la mediación de la sociedad civil, que en el modelo occidental es considerada una parte natural de la democracia, y construyen diferentes formas de mediaciones. Este paso teórico desplaza el centro del debate desde el campo de la democratización hacia el de la gubernamentalidad (*governmentality*), y arroja nueva luz sobre las luchas populares y la acción estatal al enfrentar las demandas populares, puesto que ellas no conducen *necesariamente* al desarrollo de la ciudadanía o a la democratización.

Del debate en torno del marco provisto por Chatterjee surgieron dos cuestiones importantes. En primer lugar, que para los académicos tanto africanos como latinoamericanos presentes, lo que Chatterjee denomina sociedad política pertenece de hecho al campo de la sociedad civil. En otras palabras, las tradiciones africana y latinoamericana no enfatizan la naturaleza “civil” y legal de la sociedad civil, sino en cambio las formas históricamente específicas en que la sociedad organizada se relaciona con el Estado. Éstas pueden ser civiles o inciviles, legales o ilegales. La segunda cuestión es aún más importante. El marco analítico de Chatterjee abre camino al examen de la relación entre el Estado y los sectores subalternos más allá de la democratiza-

---

2 “En un sentido general, las partes del mundo que no intervinieron directamente en la historia de la evolución de las instituciones de la moderna democracia capitalista” (Chatterjee, 2004:3).

ción. En consecuencia, no todas las formas de participación popular son democráticas y, en segundo lugar, no todos los procesos participativos conducen a resultados democráticos. Lo que es más importante, muchas preguntas permanecen sin respuesta en lo que se refiere a las condiciones de participación conducentes a la ciudadanía plena y la gobernabilidad democrática. Este debate ilumina un terreno para la construcción teórica y la investigación empírica que nos obliga a cuestionar nuestros presupuestos acerca de la participación popular y sus posiblemente diversos vínculos con la democratización.

Sin embargo, las experiencias de participación que los autores escogieron para exponer en el taller se encuentran, todas ellas, relacionadas con la búsqueda de la democracia, lo cual significa que pertenecen a un subconjunto de formas de participación que se compone de aquellas que son, o aspiran a ser, conducentes a la democratización. Para organizar el balance del impacto sobre la democratización de las experiencias analizadas en el taller, me permito introducir el análisis de Tilly (2007) en torno de los tres procesos siguientes.

### **EL DESARROLLO DE LA CONFIANZA POLÍTICA**

Las contribuciones a este libro hallan evidencia fuerte de avances en términos del desarrollo de la confianza política. Varios de los trabajos señalan la importancia de experiencias participativas que llevan a los ciudadanos a encontrarse, actuar juntos, identificar intereses compartidos y construir identidades comunes (Dagnino, Olvera y Panfichi; Chaguaceda; Bukstein; Pousadela). En este sentido puede afirmarse que la cuestión se refiere en gran medida a la construcción de redes de confianza políticamente conectadas. Es importante subrayar que muchas de estas redes son creadas *a través de* la acción política, lo cual significa que estas redes no existen con anterioridad para ser *luego* integradas políticamente. En la mayor parte de los casos expuestos en los trabajos, las personas se han encontrado y desarrollado confianza política en el curso de la acción política.

### **EL AUMENTO DE LA IGUALDAD POLÍTICA**

El empoderamiento (*empowerment*) de los ciudadanos también parece contribuir a la democratización en términos del aumento de la igualdad política. La activación de los ciudadanos en y por sí misma supone demandas de reconocimiento. Sin embargo, también es evidente que la inclusión plena es aún un objetivo a ser alcanzado. Los piqueteros son en gran medida trabajadores estructuralmente desempleados, personas que no pueden esperar regresar a sus empleos porque han desaparecido y no han sido creados otros nuevos (y cuando lo sean, es altamente probable que ellos no cuenten con las capacidades o des-



trezas requeridas, como suele suceder en el caso de los desempleados de largo plazo). La acción política los torna visibles e introduce sus demandas en la esfera pública. No obstante, sus privaciones sociales y económicas también los vuelven más vulnerables a relaciones desiguales tales como el patronazgo y el clientelismo. Los asambleístas de clase media retratados por Pousadela son en ese sentido menos vulnerables. Existe, sin embargo, un alto grado de desigualdad entre ellos y los poderosos propietarios del capital que lograron evitar las restricciones establecidas por el *corralito* (congelamiento de los depósitos bancarios). Dagnino, Olvera y Panfichi subrayan la escasez de recursos a ser distribuidos a través del presupuesto participativo. Muestran también los intentos de los funcionarios de la burocracia por limitar el poder de los consejos consultivos. Chaguaceda resalta el caso de las asociaciones que pagan su independencia con la falta de acceso a los recursos estatales. En resumen, la participación y las luchas populares contribuyen a la igualdad política y tornan a los diversos actores visibles en la esfera pública, pero las relaciones de poder siguen siendo extraordinariamente asimétricas, y los ciudadanos comunes aún enfrentan enormes dificultades cuando actúan políticamente.

### **LA REDUCCIÓN DE LA AUTONOMÍA Y EL IMPACTO DE LOS CENTROS DE PODER INDEPENDIENTE SOBRE LA FORMACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

La disminución de la autonomía de los centros de poder independiente en el ámbito de las políticas públicas exhibe resultados encontrados. El caso más dramático de un amplio grado de autonomía de los actores poderosos es el que presentan Gudavarthy y Vijay, en el cual está claro que la enorme desigualdad en el acceso a la acción legal entre los aldeanos y los dueños de las fábricas coloca a aquéllos en una extraordinaria desventaja, hasta el punto de amenazar las redes de confianza entre ellos. Los dueños de las fábricas y las mafias locales son centros de poder relativamente autónomos que destruyen la forma de vida de los aldeanos y amenazan sus vidas. En consecuencia, la corajuda resistencia de los aldeanos y su alianza con activistas de ONGs resultan insuficientes, y no conducen al debilitamiento del poder relativo de las mafias y los dueños de las empresas.

En América Latina, Pousadela apunta a un cambio muy significativo respecto del pasado: la inusual acción política de los ciudadanos y la inacción de los militares. En su descripción del 19 de diciembre de 2001, los ciudadanos movilizados rechazaron el estado de sitio y exigieron no menos, sino más democracia. Los militares no intervinieron ante el fracaso del gobierno civil. Se trata, claramente, de un movimiento hacia la democratización en relación con las dictaduras

militares de dos décadas atrás, cuando los militares intervenían con frecuencia en momentos como este.

Con todo, parece seguir existiendo dos problemas importantes en relación con los poderes independientes: la falta de *accountability* de los funcionarios públicos que no aceptan sujetarse a los términos de la ley, y el poder autónomo de los negocios. Estas cuestiones no fueron directamente tratadas en el taller debido al ángulo desde el cual fue encarado el tema. Puede, pues, afirmarse que uno de los defectos del enfoque sobre las experiencias participativas para el estudio de la democratización es que crea grandes puntos ciegos tales como los relativos al estudio de la política de las élites.

El rechazo de los funcionarios a someterse al imperio de la ley es particularmente evidente en el trabajo de Gillian Hui Lynn Goh. También es mucho lo que puede inferirse de las experiencias latinoamericanas: mientras que la política participativa se restringe al nivel local y se aplica a presupuestos relativamente pequeños, las decisiones a nivel nacional están sólidamente aisladas del control ciudadano. De este aislamiento se derivan dos problemas: los límites del acceso ciudadano a cuestiones distributivas cruciales, y la corrupción de los funcionarios públicos.

El poder autónomo de los negocios frecuentemente se expresa a través de la acción conjunta de corporaciones transnacionales y empresas nacionales. Ellas actúan como un formidable poder autónomo que no es obligado por el Estado a rendir cuentas. Además, la revolución neoliberal ha debilitado la capacidad estatal en relación con el poder de los negocios. Esta situación es particularmente aguda en el Sur global, donde las políticas de las instituciones financieras internacionales han contribuido a este cambio en las relaciones de poder. Esto resulta particularmente visible en el rol de las empresas en el estudio de Gudavarthy y Vijay. Para el caso de Argentina, Pousadela señala que los grandes capitales concentrados no fueron igualmente afectados por el “corralito” que redujo los ahorros de los ciudadanos comunes. Para resumir el argumento, es posible afirmar que los principales obstáculos para la democratización en el Sur global residen en la dificultad para disminuir el poder autónomo de las élites políticas y económicas.

Nuestras conclusiones son limitadas y tentativas. La participación ciudadana *puede* contribuir –y en muchas circunstancias *de hecho* contribuye– al desarrollo de ciudadanos más informados y activos. Sin embargo, los límites de los modelos participativos apuntan en dirección de los otros elementos necesarios para la democratización de los regímenes políticos y del problema de cómo alcanzarlos en el marco de las extraordinariamente asimétricas relaciones de poder que predominan en el Sur global. La presencia de ciudadanos capaces de actuar es parte de la ecuación, pero con eso no alcanza. La creación de insti-

tuciones que protejan a los ciudadanos contra la acción arbitraria del Estado o de otros actores sociales o políticos, les proporcionen acceso a información precisa, y obliguen a los funcionarios públicos a rendir cuentas, es igualmente necesaria para el desarrollo democrático. Las contribuciones que se centran en los marcos legales e institucionales (Goh, Freepong y Swain) arrojan alguna luz en esta dirección. No obstante, ello nos conduce nuevamente a la modelización de la democracia en términos de los valores y las instituciones de la “moderna democracia capitalista”. Aún está por verse si esta es la única forma posible de democracia. En términos de este modelo, el principal problema que queda por resolver en el Sur –y posiblemente también en el resto del mundo– es el del poder y la autonomía de las élites, y la aceptación por parte de éstas del imperio de la ley para todos. Se trata, como bien lo sostuvo Miliband tanto tiempo atrás, de un elemento propio de las tensiones internas de la “moderna democracia capitalista”.

## BIBLIOGRAFÍA

- Carothers, Thomas 2002 “The End of the Transition Paradigm” en *Journal of Democracy* (Washington DC) Vol. 13, N°1, enero.
- Carothers, Thomas 1997 “Democracy Assistance: The Question of Strategy” en *Democratization* (London) Vol. 4 N°3, otoño.
- Chatterjee, Partha 2004 *The Politics of the Governed: Reflections on Popular Politics in Most of the World* (Delhi: Permanent Black Publishers).
- Dagnino, Evelina 2004 “Confluência perversa, deslocamentos de sentido, crise discursiva” en Grimson, Alejandro *La cultura en las crisis latinoamericanas* (Buenos Aires: CLACSO).
- De Sousa Santos, Boaventura (coord.) 2004 *Democratizar la democracia: los caminos de la democracia participativa* (México: Fondo de Cultura Económica).
- Lipset, Martin Seymour 1959 “Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy” en *The American Political Science Review* (Washington DC) Vol. 53, N°1, marzo.
- Miliband, Ralph 1969 *The State in a Capitalist Society: An Analysis of the Western System of Power* (Londres: Weidenfeld & Nicholson).
- O'Donnell, Guillermo 2003 “Democracia, desarrollo humano y derechos humanos” en O'Donnell, Iazzetta, Vargas *Democracia, desarrollo humano y ciudadanía* (Rosario: PNUD/Homo Sapiens).
- Putnam, Robert 1993 *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy* (Princeton: Princeton University Press).
- Tilly, Charles 2007 *Democracy* (Cambridge: Cambridge University Press).

# **PARTE I**

## **SOCIEDAD CIVIL, ESPACIO PÚBLICO Y DEMOCRATIZACIÓN**



EVELINA DAGNINO\*  
ALBERTO J. OLVERA\*\*  
ALDO PANFICHI\*\*\*

**INNOVACIÓN DEMOCRÁTICA  
EN AMÉRICA LATINA:  
UNA PRIMERA MIRADA AL PROYECTO  
DEMOCRÁTICO-PARTICIPATIVO<sup>1</sup>**

PRESENTAMOS EN ESTE CAPÍTULO un análisis de los principales contenidos del proyecto democrático-participativo en América Latina, el cual no es un discurso coherente y homogéneo y/o un conjunto de prácticas e instituciones definido, sino una colección de principios, orientaciones, prácticas e instituciones que a un nivel experimental ha sido desarrollado por medio de luchas sociales en diferentes países de América Latina. Experiencias tan diversas como el famoso *Presupuesto Participativo* en Brasil, las *Mesas de Concertación* en Perú, las *Auditorías Articuladas* en Colombia (prácticas de colaboración estado-sociedad para llevar a cabo el monitoreo de licitaciones y la ejecución de proyectos, así como ejercicios de rendición de cuentas de agencias estatales), los *Consejos Gestores* en Brasil, los *Consejos Autogestivos* en México (consejos para la administración de áreas naturales protegidas), y muchas otras,

\* Universidade de Campinas, Brasil.

\*\* Universidad Veracruzana, México.

\*\*\* Pontificia Universidad Católica de Perú.

---

1 Este capítulo es una selección de algunas partes de la larga introducción teórica a nuestro libro *La Disputa por la Construcción Democrática en América Latina* (Dagnino, Olvera, Panfichi: 2006). Este documento fue presentado en el Seminario *Democratic Innovation in the South*, San José, Costa Rica, Marzo 5-6 de 2007.

demuestran que formas alternativas de política ciudadana (generalmente llamada participación ciudadana) son posibles. Sin embargo, estas experiencias son limitadas en términos espaciales y temporales, así como en términos de los efectos culturales (y por lo tanto políticos) que ellas impulsan. Estas limitaciones son el resultado del carácter preliminar y exploratorio del proyecto democrático-participativo. Evidentemente, las restricciones impuestas por la política económica neoliberal hegemónica en toda la región constituyen también un obstáculo formidable para el desarrollo de innovaciones más profundas.

En las páginas que siguen llevamos a cabo dos tareas. Primero, caracterizamos el proyecto democrático-participativo, analizando sus elementos constitutivos y sus determinaciones históricas y nacionales. En segundo término, presentamos algunos ejemplos de la implementación de este proyecto en el terreno. Usamos para tal propósito la información proporcionada por los casos de estudio que fueron escritos para nuestro libro.

Este texto participa y se nutre del debate contemporáneo sobre la democracia en América Latina. Afortunadamente, nuestro punto de partida hoy es muy diferente del que existía hace apenas unos años. Los campos problemáticos que durante más de una década dominaron el análisis de la democracia en la región, a saber: la transición y la consolidación de la democracia, han sido poco a poco relegados por nuevas preocupaciones teóricas y políticas.

Este nuevo piso del debate se ha producido por la combinación de tres procesos: en primer lugar, la consolidación fáctica de la democracia electoral en toda América Latina (con altibajos y diversos grados de precariedad institucional), a grado tal que incluso países que en años recientes han sufrido serias crisis políticas nacionales (Perú, Ecuador, Bolivia, Argentina, Venezuela) han podido salir de ellas por vías constitucionales, sin un riesgo patente de reversión autoritaria<sup>2</sup>.

Sin embargo, y éste es el segundo proceso, al mismo tiempo se ha extendido por toda la región una profunda insatisfacción con los resultados de esas democracias en términos de justicia social, eficacia gubernamental e inclusión política. El notable ejercicio desarrollado por el PNUD (*El Informe sobre la Democracia en América Latina, 2004*) tiene entre sus varios méritos haber demostrado fehacientemente la magnitud de la decepción ciudadana respecto al rendimiento de las democracias realmente existentes.

---

2 Esto no prejuzga el resultado final de esos procesos, es decir, deja abierto el desenlace. Lo que queremos decir es que la democracia como régimen parece ser ahora el único horizonte posible de formación de gobiernos aceptables para los ciudadanos y para las instituciones internacionales.

El tercer proceso (por cierto casi totalmente ignorado por dicho informe), es de naturaleza distinta. Se trata de los muchos experimentos que en materia de profundización e innovación democrática, ampliación del campo de la política y construcción de la ciudadanía se han venido desarrollando en varios países de América Latina en años recientes, resignificando la idea misma de democracia y demostrando, en distintas escalas y grados de complejidad, que es posible construir un nuevo proyecto democrático basado en principios de extensión y generalización del ejercicio de los derechos, apertura de espacios públicos con capacidades decisorias, participación política de los ciudadanos y reconocimiento e inclusión de las diferencias. Es precisamente la importancia de este campo de experiencias lo que ha dado lugar a una renovación del debate sobre la democracia. Ese debate se caracteriza hoy por una gran disputa de proyectos políticos que, usando los mismos conceptos y apelando a discursos parecidos, son de hecho completamente distintos. Nos referimos, de un lado, a lo que denominaremos el proyecto democrático-participativo, y de otro, al proyecto neoliberal de privatización de amplias áreas de las políticas públicas que se acompaña de un discurso participacionista y de revaloración simbólica de la sociedad civil (entendida como tercer sector). Ciertamente, entre uno y otro existe también el espacio para el desarrollo de proyectos autoritarios que respetan sólo formalmente las instituciones democráticas.

Este proceso ha coincidido con la aparición en la arena pública internacional de nuevos discursos políticos de las agencias multilaterales de desarrollo, de la ONU y sus agencias, y de algunas de las mayores fundaciones privadas que apoyan a diversas ONG a nivel mundial. Se trata de la revaloración del papel de la sociedad civil en la construcción de la democracia y de la gobernabilidad. Incluso en este ámbito hay distintos proyectos políticos subyacentes en un discurso aparentemente homogéneo, algunos más orientados a la democracia participativa, como forma de asegurar la gobernabilidad, y otros que apelan al predominio de lo técnico-gerencial y la despolitización expresa.

Dentro de este contexto teórico, nuestro trabajo tiene como aporte original a la investigación del proceso de democratización en América Latina el uso sistemático y combinado de tres instrumentos analíticos: la heterogeneidad de la sociedad civil y del Estado, los proyectos políticos y las trayectorias sociedad civil-sociedad política. Los tres instrumentos analíticos en realidad están tematizando un problema no resuelto en las teorías de la sociedad civil y no abordado explícitamente en las teorías de la participación ciudadana y en los estudios de la *"accountability social"*. Se trata de una crítica del modelo teórico que separa radicalmente a la sociedad civil de la sociedad política,



construyendo una dicotomía simbólica entre una sociedad civil homogénea y virtuosa y un Estado igualmente homogéneo, que encarna todos los vicios de la política concebida como mera lucha por el poder (Dagnino, 2002). Este trabajo, por el contrario, propone ubicar el estudio de los procesos de democratización en el terreno de las vinculaciones, articulaciones y tránsitos entre ambas esferas de actividad, donde la disputa entre distintos proyectos políticos estructura y da sentido a la lucha política.

El reconocimiento de la existencia de esos proyectos, la identificación más precisa de sus contenidos y formas de implementación nos parece central, particularmente en la situación de “confluencia perversa” (Dagnino, 2004a) que hoy caracterizaría la disputa política dentro de la aparente consolidación democrática en gran parte del continente. Esta confluencia designaría, de un lado, el encuentro entre los proyectos democratizantes que se constituyeron en el período de la resistencia contra los regímenes autoritarios y continuaron en la búsqueda del avance democrático, y de otro los proyectos neoliberales que se instalaron, con diferentes ritmos y cronologías, a partir del final de la década del ochenta. La perversidad se localizaría en el hecho de que, apuntando en direcciones opuestas y hasta antagónicas, ambos conjuntos de proyectos utilizan un discurso común.

En efecto, no sólo los dos requieren la participación de una sociedad civil activa y propositiva, sino que se basan en las mismas referencias: la construcción de ciudadanía, la participación y la propia idea de sociedad civil.

La utilización de esas referencias que son comunes, pero que abrigan significados muy distintos, instala lo que podría llamarse una crisis discursiva: el lenguaje corriente, la homogeneidad de su vocabulario, oscurece diferencias, diluye matices y reduce antagonismos. En ese oscurecimiento se construyen subrepticamente los canales por donde avanzan las concepciones neoliberales, que pasan a ocupar terrenos insospechados. En esa disputa, donde los deslizamientos semánticos, los dislocamientos de sentido, son las armas principales, el terreno de la práctica política se convierte en un terreno minado, donde cualquier paso en falso nos lleva al campo adversario. De ahí la perversidad y el dilema que ella plantea, instaurando una tensión que atraviesa hoy la dinámica del avance democrático (Dagnino, 2004b:198).

He aquí que la identificación de los distintos significados que se ocultan en esas referencias comunes, vale decir, la identificación de los proyectos en disputa, puede contribuir a elucidar este dilema y a enfrentar los desafíos que ella encubre.

## LOS PROYECTOS POLÍTICOS EN AMÉRICA LATINA

Aun con los riesgos inherentes a todas las grandes generalizaciones, consideramos que actualmente es posible identificar en América Latina tres grandes proyectos políticos, en los que se ubica la lucha por la construcción democrática. De manera preliminar y por razones prácticas, vamos a designar a estos grandes conjuntos de ideas, principios y creencias articulados, respectivamente, por diferentes visiones sobre la construcción democrática, proyecto autoritario, neoliberal y democrático-participativo. En ese sentido, desde luego, reconocemos que todos comparten una mínima plataforma en relación con el proceso democrático, dada por su filiación a la democracia representativa y a las indispensables instituciones del Estado de derecho. Eso significa que si bien la adhesión a esa plataforma mínima se revela en su fragilidad al interior del proyecto autoritario, la implementación concreta de este último en el continente americano no ha requerido en el período reciente de la supresión de esta plataforma, tal como en el pasado.

Además de esa plataforma mínima, es posible identificar, en el extremo opuesto, una “plataforma máxima” que caracteriza hoy al continente: una visión de la construcción democrática –presidida por el principio de radicalización, ampliación y profundización de la democracia– que se apoya en la idea de la participación de la sociedad en el ejercicio del poder como condición de su realización. Aunque esa plataforma máxima no ha sido implementada empíricamente en ninguno de los países latinoamericanos, el conjunto de ideas que la conforman ha orientado la práctica política de un significativo número de actores, en diferentes grados, a lo largo del continente.

Hoy también es posible afirmar que la lucha alrededor de la democracia se presenta en la mayoría de los países como un embate –desigual, desde luego– entre el proyecto neoliberal y el democrático-participativo, que constituyen la polaridad que regula el debate político actual. Por lo tanto, consideramos que el proyecto autoritario no es secundario y, en consecuencia, su ascenso como “actor principal” a este escenario no está descartado si las oportunidades y las condiciones políticas así lo justifican. Pero es el embate entre el proyecto neoliberal y el democrático participativo lo que ahora concentra nuestra atención, debido especialmente a la confluencia perversa ya mencionada, pues tiende a oscurecer en el nivel discursivo los contornos específicos de ambos proyectos en disputa. Por otro lado, también es preciso señalar que la caracterización de estos proyectos no ignora las influencias recíprocas y los elementos comunes que presentan. Parte de esos elementos comunes encuentra su origen en los diagnósticos elaborados sobre la crisis del Estado en América

Latina, los cuales, aun cuando presentan divergencias importantes, coinciden en algunas estimaciones, como veremos más adelante (Lechner, 1998; O'Donnell, 2004).

Nuestro esfuerzo por caracterizar a los diferentes proyectos se apoya en sujetos concretos y en las prácticas discursivas que ellos producen y transmiten. En esa medida aquéllos no son simplemente concepciones abstractas, sino que están incorporados en sujetos y en sus prácticas; esto es lo que nos permitió llegar a su configuración. Así pues, hemos visto que tanto la consolidación de los distintos proyectos como su peso y significado políticos, además de su implementación práctica, varían de país a país. Nuestro trabajo ha preferido abordar lo que constituyen sus expresiones más acabadas, completamente manifiestas en los contextos nacionales donde su conformación avanzó más significativamente, o que están presentes de forma fragmentada y tendencial en contextos en los cuales las distintas correlaciones de fuerzas imponen restricciones a su pleno desarrollo.

No se supone que estos proyectos, en su implementación concreta y en sus prácticas discursivas, se hallen exentos de contradicciones o que se presenten dotados de un alto grado de coherencia interna. Es preciso recordar que emergieron y han sido preparados a partir de historias y contextos determinados que los han marcado, y con los cuales mantienen una relación. En este vínculo hay, por así decirlo, una ambigüedad constitutiva: por un lado, los proyectos –los no conservadores– son formulados precisamente para confrontar y modificar elementos presentes en esas historias y contextos; hay que ver, por ejemplo, la posición crítica del proyecto democrático-participativo respecto a las relaciones de tipo clientelar (Santos, 2004), o la del proyecto neoliberal en relación con el personalismo (Tatagiba, 2003 y en nuestro libro). Por otro lado, evidentemente esos proyectos y las prácticas por ellos orientadas no son inmunes a estos mismos rasgos, característicos de las matrices culturales vigentes en América Latina. Así, en la ambigüedad de esa relación que mantienen con su entorno, encontramos una determinación importante del carácter más o menos contradictorio de los proyectos políticos.

La caracterización del proyecto democrático-participativo se organiza alrededor de un conjunto de variables seleccionadas con base en su relevancia en nuestro tema central: la lucha por la construcción democrática, respecto a la cual la diferenciación de los proyectos se evidencia con mayor claridad. La más abarcadora de ellas es la relación entre Estado y sociedad civil, a la que le siguen concepciones sobre participación, ciudadanía, sociedad civil y de la propia política, que a su vez elaboran y especifican la relación entre Estado y sociedad delineada por cada uno de los proyectos que se disputan la hegemonía

en América Latina. En este capítulo, nos limitamos a presentar el caso específico del proyecto democrático-participativo.

## **EL PROYECTO DEMOCRÁTICO-PARTICIPATIVO**

Su núcleo esencial está conformado por una concepción de profundización y radicalización de la democracia, que confronta con nitidez los límites atribuidos a la democracia liberal representativa como sistema privilegiado de las relaciones entre Estado y sociedad. Así que para hacer frente al carácter excluyente y elitista de este paradigma se defienden los modelos de democracia participativa y deliberativa como complementarios a la construcción democrática (Santos y Avritzer, 2002: 75-76). En ese sentido, la participación de la sociedad en los procesos de decisión asume un papel central para la democratización (Fals Borda, 1996). Esta participación es vista como un instrumento para la construcción de una mayor igualdad, en la medida en que contribuye a la formulación de políticas públicas orientadas con ese objetivo (Albuquerque, M. C., 2004; GECD, 2000; Santos y Avritzer, 2002; Murillo y Pizano, 2003; Daniel C., 2000; Ziccardi, 2004; OXFAM/Diakonia, 1999; Cáceres, 2006).

Por otro lado, la participación también contribuiría para una desprivatización del Estado, que se vuelve más permeable al interés público a ser formulado en las instancias de participación de la sociedad y, por tanto, menos subordinado a la apropiación privada de sus recursos. Siendo así, la participación se concibe, fundamentalmente, en cómo compartir el poder de decisión del Estado sobre los asuntos relativos al interés público. Por lo tanto, se distingue de una noción de participación que se limita a la consulta a la población<sup>3</sup>.

En América Latina esa formulación de profundización democrática por medio de la extensión de la participación social orientada a una mayor publicitación del Estado que pueda garantizar los derechos de ciudadanía, encontró su expresión más elaborada en Brasil. A partir de los años ochenta, los movimientos sociales, sindicales, intelectuales, de ONG y de otras organizaciones de la sociedad civil, así como de partidos políticos de izquierda, especialmente del Partido de los Trabajadores (PT), colaboraron en el esfuerzo por formular y difundir ese conjunto de ideas (Teixeira, Dagnino y Almeida, 2002). A lo largo de ese período, esta noción de participación tuvo significativas con-

---

3 Boaventura de Sousa Santos se refiere a la gestión del poder en el ámbito del presupuesto participativo en términos de “contrato político de cogobierno”, expresado a través del siguiente mecanismo: “Este contrato político está basado en la premisa de que la autonomía, tanto del prefecto electo como del movimiento popular, se convierta en una autonomía relativa mutua” (Santos, 1998:496).

quistas culturales y políticas. Además, se concretó institucionalmente en la Constitución de 1988 que, al garantizar el principio de participación en el ejercicio del poder en su artículo 1º, abrió el camino a la implementación de varias instancias, entre las más importantes se encuentran los *consejos gestores* y los *presupuestos participativos*. Este planteamiento también ha avanzado en otras naciones a lo largo de los últimos años<sup>4</sup>, como lo demuestra el análisis de la institucionalización de la participación en las constituciones de varios países del continente (Hevia, 2006), a pesar de las diferencias que la rigen.

Las formas y expresiones adoptadas para la instrumentación de los principios de participación y control social, dirigidas a la innovación democrática, varían en los distintos contextos nacionales: presupuestos participativos, consejos gestores de políticas públicas, consejos ciudadanos, regidurías, mesas de concertación, mecanismos de rendición de cuentas (*accountability*), monitoreo, etcétera. Los estudios de caso realizados en la primera fase de este proyecto de investigación (Dagnino, 2002; Panfichi, 2002; Olvera, 2003) y los incluidos en nuestro libro (2006) analizan algunas de tales experiencias en distintos países, cuya multiplicación en el continente también ha atraído la atención de varios analistas; por lo tanto, se dispone de una creciente literatura que refleja el reconocimiento de su importancia, incluso en el contexto adverso de la hegemonía neoliberal.

Además de la participación en la toma de decisiones, antes monopolizada por el Estado, la exigencia del control social sobre éste debe incluir la práctica que se ha denominado “rendición de cuentas” (Smulovitz; Peruzzotti, 2002), es decir, aplicar mecanismos de seguimiento y monitoreo sobre el desempeño estatal por parte de la sociedad, para garantizar su carácter público. El principio de la rendición de cuentas ha sido incorporado por los dos proyectos en lucha en el continente y, por lo mismo, debe ser estimado teniendo en cuenta los distintos contenidos que asume en cada uno de ellos (Isunza, 2006). En el proyecto democrático-participativo, la rendición de cuentas se vincula a otras formas de participación ciudadana orientadas en la perspectiva de garantizar derechos y asegurar el control social de lo público, “abriendo una vía para la participación ciudadana cogestiva con miras a la responsabilización política de los servidores públicos (electos o no)” (Isunza, 2004:7). En el proyecto neoliberal, la rendición de cuentas se coloca básicamente en la perspectiva de asegurar una mejor comunicación y, en consecuencia, una mayor eficiencia en la relación del Estado con los ciudadanos clientes, contribuyendo así con la gobernabilidad.

---

4 Ver, por ejemplo, Albuquerque, M. C., 2004; Sánchez y Álvarez, 2003; Múnera, 1999; Villareal, 2004.

Por lo menos tres distintos modelos de rendición de cuentas (*accountability*) se han experimentado en años recientes en América Latina. En primer término, las acciones de grupos de la sociedad civil que han asumido como misión la vigilancia de algún órgano del Estado o de algún proceso político, como sucedió con la Alianza Cívica en México, que realizó un monitoreo masivo de las elecciones 1994-2000 (*cfr.* Olvera, 2003); en Argentina con Poder Ciudadano y grupos cercanos en relación con los poderes legislativo y judicial (Peruzzotti, 2002); en Perú con el Grupo Propuesta Ciudadana, un consorcio de ONG que ha creado un sistema de vigilancia de la sociedad civil sobre el gobierno central y los gobiernos regionales, en asuntos relativos al proceso de descentralización; en Brasil con las iniciativas de las organizaciones no gubernamentales como el INESC, Transparência Brasil o el Observatorio da Cidadania/Social Watch.

En segundo término, la creación de instituciones de Estado novedosas cuya función es garantizar el derecho a la información o ayudar a la ciudadanía a vigilar el ejercicio del gobierno. Un caso prototípico del primer género es el del Instituto de Acceso a la Información Pública Gubernamental (IFAI) de México, que en sus primeros años de existencia ha logrado algunos éxitos importantes (Marván, 2006); para el segundo tipo se tiene la Veeduría Ciudadana de Colombia, institución municipal cuya función es apoyar a grupos de la sociedad civil o ciudadanos en lo individual a conseguir información acerca de contratos y licitaciones, así como a dar asesoría legal y técnica para el seguimiento puntual de la ejecución de la obra pública (Garcés Lloreda, 2006).

En tercer lugar, ha habido un proceso de relativa reforma interna estatal que, siguiendo una de las tendencias de desarrollo institucional del sector público a nivel global, ha creado oficinas de control interno del propio Estado, las cuales operan como entidades autónomas (Ackerman, 2006); tal es el caso de la Auditoría Superior de la Federación en México, y la Contraloría General de la República y la Defensoría del Pueblo en Perú. Sin embargo, la autonomía de esas oficinas, al menos en Perú, puede ser de distinto grado. La Contraloría encargada de fiscalizar el uso de los recursos públicos por parte del Estado no ha mostrado hasta el momento voluntad política de actuar sobre la administración del presidente Toledo, mientras que la Defensoría sí ha tenido un rol activo en la defensa de los derechos de los ciudadanos afectados por acciones estatales. La heterogeneidad legal e institucional del Estado, y las distintas voluntades políticas de los encargados de estas oficinas son algunas de las variables a tener cuenta para explicar sus diferencias de actuación. Lo mismo sucede en Brasil donde, por ejemplo, la creación generalizada de *ouvidorias* (contralorías) en los distintos niveles de gobierno y en las agencias estatales tiene im-

pactos muy variados. También se avanzó en la transparencia de varios sectores de gobierno, con el acceso en línea a información del sector gubernamental de compras o de resultados electorales.

Con la misma importancia que la participación, otro elemento central del proyecto democrático-participativo se refiere a la concepción de la sociedad civil (Avritzer, 1994; Nogueira, 2004). Constituida por los sectores organizados de la sociedad, ésta es reconocida en su heterogeneidad y concebida de manera amplia e inclusiva, dado su papel para asegurar el carácter público del Estado a través de la participación y el control social. Considerada como un terreno constitutivo de la política, es en ella donde se da el debate entre los intereses divergentes y la construcción de los consensos temporales que pueden configurar el interés público.

En esa dirección, la construcción de los espacios públicos, sociales o con la participación del Estado, en los que ese proceso de *publicización* del conflicto, de discusión y de deliberación se puede dar, asume un papel fundamental al interior del proyecto democrático-participativo (Avritzer, 2002; Dagnino, 2002; GECD, 2000). La noción de espacio público, en sus diferentes versiones teóricas, es fuertemente incorporada como un instrumento político privilegiado para el avance del proceso de la construcción democrática<sup>5</sup>. Además, apuntando más allá de la simple existencia de una sociedad organizada, la constitución de estos espacios es considerada como una posibilidad de implementación efectiva de la participación, sea ésta en los ámbitos públicos de coestión con el Estado, o sea en aquellos espacios públicos sociales donde la diversidad, pero también la fragmentación de la sociedad civil puede encontrar terreno adecuado para la manifestación de los conflictos, la discusión y la negociación alrededor de las cuestiones públicas.

Un elemento adicional, central a ese proyecto y también dirigido hacia la construcción de una mayor igualdad en todas sus dimensiones, es la construcción de ciudadanía. La redefinición de la visión clásica de ciudadanía, tal como la postuló Marshall en la década del cuarenta, fue emprendida por movimientos sociales y otras organizaciones de la sociedad civil, adecuándola a las necesidades específicas de la lucha por la profundización democrática, a partir de una premisa básica: *el derecho a tener derechos*. Así, esta reformulación dio sustento a la emergencia de nuevos temas y sujetos políticos, de-

---

5 Aquí la relectura de Hannah Arendt y, especialmente, de Habermas ha sido fuente de inspiración como en muchas otras partes del mundo. Varios de los intelectuales vinculados a ese proyecto han utilizado, en forma más o menos crítica, la noción habermasiana de espacio público (Avritzer, 2002).

finiendo a través de sus prácticas lo que consideraban sus derechos y luchando por su reconocimiento<sup>6</sup>.

Con diferentes cronologías y particularidades nacionales, la emergencia de una nueva noción de ciudadanía ha intentado articular las luchas de los movimientos demandando derechos específicos como salud, vivienda, educación, y derechos étnicos, de las mujeres y de los homosexuales, entre otros, con una lucha más amplia por la construcción democrática.

La defensa y la ampliación de los derechos es afirmada desde una perspectiva de ciudadanía que asegura los derechos colectivos (Marés, 1999) y, en algunas de sus versiones, se reconoce el derecho a la participación en la gestión del Estado en las decisiones políticas. Además de eso, se sustenta un vínculo indisoluble entre el derecho a la igualdad y el derecho a la diferencia (Dagnino, 1994), criticando el carácter homogeneizador de la visión liberal, lo que hizo que se convirtiese en referencia para los movimientos de las mujeres, de los homosexuales, de los negros, de los indígenas y otros (Peña, 2003; Domínguez, 1999).

Tal visión de ciudadanía se presenta, asimismo, como una propuesta de sociabilidad, en la medida en que trasciende el reconocimiento legal de los derechos y los límites estrictos de la relación entre el Estado y los individuos para inclinarse hacia el ámbito de las relaciones sociales en su conjunto, en las cuales el reconocimiento de los derechos debe fundar parámetros de convivencia en la sociedad (Telles, 1994; Dagnino, 1994, 2003). El énfasis en esa dimensión se halla relacionado con el ordenamiento social autoritario y jerárquico vigente en nuestros países, donde ser pobre no significa sólo privación material, económica, sino también la sumisión a las reglas culturales que expresan una absoluta falta de reconocimiento de los pobres como sujetos portadores de derechos (Telles, 1994). Ese enfoque de ciudadanía implica una ampliación de la noción de democracia, que extrapolaría el estatuto de régimen político para designar a una sociedad democrática organizada mediante relaciones regidas por matrices culturales más igualitarias (Chauí, 1981), manifestando “la aspiración de la democracia como sociabilidad real” (Paoli, 1999:7).

De forma similar a la idea de participación, parece ser que en Brasil la formulación del concepto de ciudadanía vinculado a este proyecto ha tenido mayor desarrollo. No obstante, observamos un énfasis creciente

---

6 De acuerdo con algunas definiciones de participantes de movimientos sociales en Brasil, registradas en una investigación realizada en 1993, la ciudadanía era entendida, a veces, como parte constituyente del mismo proceso de conformación de lo ciudadano. Así, la posibilidad de luchar por sus derechos era vista por ellos como una evidencia de su ciudadanía, aún cuando otros derechos estaban ausentes (Dagnino, Teixeira, Silva y Ferlim, 1998).



en la adopción de esta concepción, con diversas variantes, en países como Colombia (González, Segura, Bolívar, 1997), Ecuador (Menéndez Carrión, 2000-2003; Pachano, 2003), Argentina (Wappenstein, 2004; Cheresky, 2001), Uruguay (Villareal, 2004) y otros. Incluso en Chile, donde la emergencia contemporánea de la noción de ciudadanía se dio fuertemente vinculada al proyecto neoliberal, la disputa entre diferentes versiones revela sus señales de vitalidad (De la Maza, 2005)<sup>7</sup>.

Por último, de ese conjunto de elementos constitutivos del proyecto democrático-participativo emerge una noción de política ampliada, que se reafirma en la multiplicidad de sus terrenos, sujetos, temas y procesos. El reconocimiento de “nuevas formas de hacer política”, la fórmula encontrada por varios analistas para designar el surgimiento de nuevos sujetos políticos, como los movimientos sociales que trajeron al ámbito público nuevas cuestiones y reivindicaron su carácter político, aquí se ve confirmada (Sader, 1988; Nun, 1989; Paoli, 1995).

Además es preciso destacar, por un lado, que en la dinámica de la diseminación de ese proyecto, así como en los intentos de su implementación práctica en América Latina, se verifica lo que parece ser un “efecto-demostración”, entre los diferentes países, que están aprendiendo uno del otro, a partir de la experiencia, en un proceso que se intensificó con el crecimiento de redes continentales de movimientos sociales, ONG, académicos y partidos políticos. El ejemplo más obvio, pero no el único, es la proliferación de la experiencia brasileña de presupuestos participativos, iniciada en 1989 en Porto Alegre y diseminada hoy en varias naciones del continente.

Por otro lado, esos intentos han enfrentado, en toda América, dificultades de varios órdenes, especialmente las relacionadas con la escasez de recursos disponibles para las políticas sociales, resultado de los límites económicos provenientes de varios factores, entre otros el de priorizar el pago de la deuda externa, el costo fiscal de la crisis bancaria, la corrupción desmedida y la incapacidad fiscal del Estado. Asimismo, la posibilidad de desarrollar plenamente el proyecto en el contexto de la conformación actual del orden capitalista, o en algunas versiones, de cualquiera de sus configuraciones, ha sido objeto del debate entre quienes se afilian a él. Esa discusión incluye a los que afirman una contradicción entre la profundización democrática y el capitalismo y defienden el socialismo, y a los que se vinculan, en términos teóricos y prácticos, con la llamada “economía social” o “solidaria” (Singer, 2003; Singer y de Sousa, 2003; Santos, 2002b). En

---

7 Para una reseña del debate sobre ciudadanía en distintos países de América Latina, ver Dagnino, 2005, así como el número especial sobre el tema de *Latin American Perspectives* (2003) vol. 30, N°2.

esta última opción, que comienza a diseminarse por varios países, la idea central es hacer que la lógica democrática e igualitaria también penetre en el ámbito de la producción y del mercado.

### **ALGUNAS EXPERIENCIAS EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROYECTO DEMOCRÁTICO-PARTICIPATIVO.**

En esta sección presentamos información sobre experiencias específicas del proyecto democrático-participativo en América Latina. Esta información proviene de estudios de caso comisionados por los autores de este texto en el marco de un proyecto de investigación comparativo sobre los actores y los escenarios de la construcción de la democracia en América Latina, cuyos principales resultados fueron publicados en Brasil y en México (Dagnino, Olvera y Panfichi, 2006a y 2006b).

El conocido modelo del presupuesto participativo (PP) es, desde luego, la práctica más difundida y mejor realizada entre aquellas inspiradas por el proyecto democrático-participativo. Precisamente por el éxito obtenido, ese modelo, iniciado en 1989 por el Partido de los Trabajadores en la prefectura de Porto Alegre, en el estado de Rio Grande do Sul, no sólo se difundió en otros países, sino que también fue adoptado en Brasil por otros partidos y por otros proyectos políticos. El estudio de Ana Cláudia Chaves Teixeira y de Maria do Carmo Albuquerque (2006) examina cuatro experiencias de presupuesto participativo instrumentadas por diferentes partidos en Sao Paulo y analiza el papel desempeñado por los diferentes proyectos políticos en su implementación, así como el potencial democratizante de las mismas. Ambas investigadoras destacan, además, algunas dimensiones de análisis como los grados de publicidad y de transparencia, la representación, las formas de lidiar con los conflictos y de hacer negociaciones, la coestión efectiva del poder y la transformación de prioridades y de la cultura local.

El potencial democratizante de los presupuestos participativos parece depender, por un lado, de las relaciones que el proyecto democrático-participativo establece con su entorno y con los otros proyectos presentes. En la medida en que sus portadores negocian o se subordinan a otras concepciones, así sean las dominantes en la cultura local o las defendidas por sus aliados, interlocutores o adversarios, se pone en juego la capacidad de ese proyecto para avanzar en sus propósitos.

Si la posibilidad del PP de convertirse en un espacio público para la efectiva coestión del poder depende fundamentalmente de la vitalidad, del vigor y de la madurez del proyecto político democratizante surgido de la sociedad civil local, no se puede ignorar que también ella depende radicalmente de la transparencia y de la consistencia con la que el gobierno implemente un proyecto político democrático y participativo (Teixeira y Albuquerque, 2006:206).

La lucha que tiende a condicionar esa transparencia y consistencia incluye, en algunos casos, no sólo a los partidos que gobiernan en alianza con el PT y los sectores dominantes en el poder local, sino que también a sectores del propio partido.

Por otro lado, el proyecto que inspiró al PP ha encontrado claros límites tanto en la escasez de recursos para la inversión social, que caracteriza a los actuales gobiernos en Brasil, como en la precariedad de las difíciles condiciones de organización de la sociedad para dirigir su propia participación, especialmente en las ciudades con escasa tradición asociativa. A esta precariedad hay que agregar, además, los muy diferentes grados de experiencia, capacitación y madurez que presentan las organizaciones de la sociedad para participar de manera autónoma en los conflictivos procesos de negociación entre los distintos intereses. Además de las dificultades que se originan por la calificación y especialización exigida para la participación en el proceso del PP. El tema de la representación, central en el proceso, también enfrenta problemas derivados de esa precariedad y del diálogo, a veces muy difícil, que se establece entre el PP y la representación proveniente de la democracia electoral.

“La forma de enfrentar el conflicto es importante para percibir las distintas prácticas, tanto del gobierno como de la sociedad”, nos dicen las autoras. Al interior de las experiencias investigadas fue posible encontrar “formas de operar que procuran ‘contener’ los conflictos evitándolos”, “formas de actuación que colocan en el conflicto la posibilidad de inaugurar conceptos públicos para la comprensión del mundo”.

El texto analiza las condiciones institucionales que favorecen la segunda alternativa y discute también los riesgos de “domesticación” de la conflictividad de los movimientos populares contenidos en el nuevo marco institucional que el PP presenta, un desafío que se vuelve más serio en tanto la sociedad está menos organizada, “pues la nueva lógica de actuación puede deslegitimar las formas más espontáneas y *conflictivas* de manifestación”.

Por su parte, Carla Almeida (2006) encara al proyecto neoliberal y analiza el marco discursivo de la “participación solidaria”, que ha orientado la enunciación y la ejecución de las acciones sociales en Brasil bajo la hegemonía de este proyecto, a partir del gobierno de Fernando Henrique Cardoso. El estudio muestra la formulación de este marco discursivo al interior del *Programa Comunidade Solidária* y cómo sus elementos constitutivos se contraponen al proyecto democrático-participativo, a pesar de la similitud de las referencias adoptadas. También examina las relaciones establecidas entre actores de la sociedad civil –así como del sector empresarial– y el Estado en la elaboración de ese marco, demostrando la confluencia de las perspectivas en lo que se refiere a la gestión y al contenido de las políticas sociales.

La recuperación del discurso de la “participación solidaria” analiza en forma sistemática los significados de las diferentes concepciones que lo organizan y sus implicaciones. Esa recuperación muestra cómo las nociones de *alianza*, *tercer sector*, *capital social*, *voluntariado* y *responsabilidad social*, articuladas alrededor del núcleo principal conformado por la idea de *solidaridad*, son elaboradas para confrontar –y sustituir– los significados de las reivindicaciones por la participación y la ciudadanía que venían siendo construidas por un diversificado campo de movimientos sociales brasileños en sus luchas por la democratización. Algunas de las consecuencias más evidentes de esas formulaciones y de su implementación en prácticas concretas hacen referencia a la despolitización y al ocultamiento del conflicto. Así, por ejemplo, la noción –sustitutiva– de participación, definida como una forma de privilegiar la participación individual y voluntaria, termina por constituir un obstáculo para la construcción de una identidad política y para la visibilidad de los proyectos políticos que están en juego. En lo que se refiere al diseño de políticas públicas, campo en donde se concentran los esfuerzos vinculados al proyecto democrático-participativo para disminuir la desigualdad social y a efecto de extender y garantizar los derechos, el conjunto de referencias utilizadas opera en una dirección contraria, en la medida en que procura retirar esa formulación del terreno conflictivo conformado por los intereses reales que recorren a la sociedad y al Estado, circunscribiéndolos a un rol restringido a la eficacia y la eficiencia gerenciales.

El estudio de caso realizado por Luciana Tatagiba (2006) también aborda la implementación del proyecto neoliberal en Brasil. Investiga los desafíos de la articulación entre la sociedad civil y la sociedad política en el ámbito de la aplicación de una política pública para los niños y los adolescentes, en un marco que se denomina “democracia gerencial”. En él encontramos, además, el contraste entre los dos proyectos en disputa y los diferentes significados que éstos le asignan a los principios de participación, espacio público, etcétera. El eje central del proyecto democrático-participativo, el principio de participación, mantiene aquí un estatuto central, ahora radicalmente redefinido como una “herramienta de gestión”: la defensa de la pluralidad y de la diferencia que, fuertemente centrada en el discurso liberal, se asocia a la necesidad de la articulación y a la “sinergia” de los actores, viendo en la solución un campo lleno de problemas.

Dirigida por la posibilidad de administrar en forma eficiente los recursos financieros, materiales y humanos existentes, esa participación no está orientada a la construcción del interés público, ya que anula los espacios públicos y el debate que pueden posibilitar esa construcción, y mucho menos ayuda a coestionar el poder de decisión

con el Estado: “lo que se busca como horizonte de expectativas no es ‘la coestión del poder’ sino la disolución de ese poder en una gerencia eficiente”. El asunto fundamental, que desafía al Estado subordinado al ajuste neoliberal, es cómo producir políticas eficientes de combate a la pobreza en un contexto marcado por la reducción de las inversiones públicas en el área social, lo cual determina la relectura del ideario participacionista desde las exigencias propias de la gerencia moderna y ofrece una respuesta que encuentra eco en el ámbito mismo de los gobiernos originalmente vinculados a ese proyecto.

En este proceso de dislocación del conflicto y de despolitización de la participación no sorprende el súbito énfasis puesto en la práctica y en la teoría de las redes como estrategia de gestión de las políticas públicas en el área social, las cuales se distinguen claramente de las redes que organizaron la resistencia de los años noventa, es decir las redes sociales de los movimientos o societarias.

Por otro lado, el texto muestra cómo la llamada “democracia gerencial”, en nombre de la eficiencia y de la profesionalización, se contrapone a las prácticas societales tradicionales en el campo de la asistencia a los niños y a los adolescentes, como aquellas que han sido marcadas por una cultura religiosa, por la vieja filantropía y por la invisibilidad. La experiencia analizada aclara los conflictos, la interacción y las combinaciones contradictorias entre esas distintas concepciones en lucha.

Gabriel Feltran (2006), por su parte, examina un conjunto plural de trayectorias biográficas de activistas civiles y políticos retomando las reflexiones sobre las dislocaciones de sentido en la escena política brasileña durante las tres últimas décadas (cuyas implicaciones son presentadas con mayor detalle en la sección sobre trayectorias), destaca las rupturas y continuidades de este período en tres arenas políticas (*la sociedad civil*, con la intensificación de la negociación con los gobiernos y el ascenso del marco discursivo del tercer sector empresarial; el *Partido de los Trabajadores*, con la presión interna por la adecuación a la competitividad electoral y el énfasis programático por ocupar el Estado; y *los gobiernos de izquierda*, subordinados a la escasez del ajuste neoliberal); esta investigación muestra cómo los proyectos políticos que atraviesan estas arenas no son verdades inamovibles, sino que tienen un proceso propio y complejo.

Centrándose en el desarrollo del proyecto democrático-participativo en Brasil en las últimas dos décadas, Feltran revela que este proyecto puede mantenerse o sufrir dislocaciones de sentido cuando pasa de la sociedad civil al Estado y enfrenta restricciones y lógicas de actuación que sus promotores no habían previsto inicialmente. De esta manera, este estudio nos introduce en los procesos y concepciones que revelan la construcción de los proyectos políticos en disputa en el Brasil de hoy.

El estudio de Palomino y otros (2006) sobre Argentina evidencia la presencia de diversos proyectos políticos al interior de los movimientos sociales (piqueteros desempleados, trabajadores de empresas recuperadas, asambleas barriales), que irrumpen en la escena pública argentina desde mediados de los noventa, como respuesta a los efectos provocados por la aplicación del proyecto neoliberal en las condiciones de vida de los ciudadanos.

Estos proyectos políticos son bastante heterogéneos y se diferencian por su diversidad ideológica, por su desigual capacidad de influir en los movimientos sociales y por sus diversos grados de vinculación con los partidos y el Estado. Algunos proyectos se orientan a intervenir directamente en la competencia político electoral a través de candidaturas propias o en alianza con otros movimientos y partidos. Otros prefieren la acción directa y las demandas al Estado como una forma de obtener recursos, mientras varios más conciben la participación en los movimientos sociales como una forma de construir alternativas políticas de transformación social de mayor aliento. No faltan quienes comparten algunas de estas perspectivas simultáneamente.

No obstante las diferencias, buena parte de tales proyectos comparten el mismo rechazo al proyecto neoliberal, una fuerte crítica a las formas delegativas de representación, y la promoción de ideas y prácticas democráticas y participativas. Destaca en especial la ampliación de la esfera de la política y la democracia electoral, con nuevas prácticas sociales de deliberación y de acción colectiva en las asambleas y los espacios públicos; prácticas que paulatinamente se han ido generalizando hasta convertirse en un rasgo sustantivo de estos movimientos. Igualmente, el fuerte acento en la autonomía del movimiento social en relación con el Estado y el Partido Justicialista, viejos socios del modelo populista corporativo de décadas precedentes. Y finalmente, la ampliación de las fronteras de la ciudadanía, incorporando los derechos sectoriales enarbolados por los nuevos movimientos sociales y el “derecho a tener derechos”.

En cuanto a Perú, el trabajo de Panfichi y Dammert (2006) muestra cómo el proyecto democrático-participativo, impulsado por un grupo de activistas civiles, convertidos en funcionarios públicos al inicio de la transición peruana (iniciada en 2001), logra avances importantes en términos de institucionalizar en el Estado diversos mecanismos de participación ciudadana. No obstante, conforme estas experiencias se consolidan, los sectores participacionistas deben enfrentar primero la resistencia y luego la abierta oposición de un sector de la sociedad política (autoridades, funcionarios del Estado y partidos en el gobierno) que responde a orientaciones y proyectos políticos más tradicionales y clientelistas. El análisis de las disputas políticas sobre el contenido

de la participación ciudadana, en especial en las estrategias de lucha contra la pobreza, es uno de los aportes de esta investigación.

El derrumbe del régimen autoritario de Alberto Fujimori y la debilidad del sistema partidario crearon las condiciones para que al inicio de la transición, activistas de la sociedad civil y tecnócratas neoliberales –ambos recién llegados a altas posiciones en el Estado– coincidieran instrumentalmente en la necesidad de impulsar la participación ciudadana en la política pública, como una forma de mejorar el funcionamiento de la democracia representativa. De esta manera fue posible crear a lo largo de las distintas instancias de la estructura del estado, una red de espacios públicos de deliberación y concertación entre autoridades, funcionarios estatales y activistas civiles sobre las prioridades del gasto público y la lucha contra la pobreza. Ámbitos similares pero menos estructurados se construyeron alrededor de otras problemáticas sectoriales (educación, salud, etcétera).

Sin embargo, conforme avanza el proceso de institucionalizar en el Estado los diversos mecanismos de participación ciudadana, la lucha política produce cambios al interior del bloque en el poder. La militancia de los partidos de gobierno, formada mayormente por independientes con expectativas de empleo público, presiona por concentrar en sus manos las decisiones y los recursos estatales, y busca excluir a la sociedad civil y a sus aliados de las decisiones gubernamentales. Los tecnócratas neoliberales se repliegan en las instituciones de dirección de la economía y las finanzas, mientras los mecanismos de participación ciudadana ven paulatinamente recortadas sus atribuciones por acción del Congreso y los partidos.

En esta situación, los activistas civiles que llevan adelante el proyecto democrático-participativo, en su mayoría ex militantes de izquierda o activistas de la Iglesia Católica progresista, enfrentan la tensión de defender los avances políticos e institucionales logrados al mismo tiempo que se dan cuenta de la escasa vocación participativa de las autoridades estatales. Varias de las figuras más emblemáticas del sector democrático-participativo se retiran del Estado y retornan a la sociedad civil, mientras que otros de menor visibilidad permanecen a la espera del nuevo ciclo político que se avecina. La disputa por el contenido de la participación ciudadana en el Perú no está aún resuelta.

El trabajo sobre Chile de Gonzalo de la Maza y de Carlos Ochseini (2006) revela cómo la confluencia virtuosa entre los “proyectos políticos” (Dagnino, 2003) provenientes de la sociedad civil y de la sociedad política –movilizadas ambas por la recuperación de la democracia– no fue suficiente para conseguir la democratización esperada de la sociedad y del Estado. Según los autores, parte de la explicación se encuentra en las condiciones institucionales de la propia transición

política chilena, la cual impidió, desde 1990, que la mayoría política en el gobierno ejerciera plenamente su poder (Carretón, 2000), pero también en el carácter poco participativo del proyecto que llevaron adelante los gobiernos de la *Concertación*. Ambos autores afirman que la salida del autoritarismo pinochetista y de la transición a la democracia se basó en un pacto político institucional que garantiza la preservación del modelo económico neoliberal, manteniendo cuotas de poder para los militares, y que sanciona una concepción de democracia elitista, altamente segmentada y especializada. Este arreglo político logrado en 1990 ha permitido la reconstitución del sistema político institucional de la democracia representativa, pero ha impedido hasta ahora (quizás esto pueda cambiar en el futuro) la profundización de la participación democrática y el fortalecimiento de la sociedad civil.

Chile es usualmente presentado como el caso exitoso del modelo económico neoliberal, donde la noción de participación ciudadana es despolitizada y reducida a sus aspectos más instrumentales en la provisión de servicios. No obstante, aún en forma embrionaria y poco desarrollada, algunos sectores de la sociedad civil intentan construir nuevos espacios de participación y concertación local entre autoridades y ciudadanos. Estas experiencias constituyen, todavía, desarrollos débiles y desarticulados, aunque también muestran la creciente difusión de las ideas y aspiraciones de la democracia participativa en toda la región.

En México, los estudios de caso presentados por Ernesto Isunza (2006) apuntan a la existencia fragmentaria y experimental de un proyecto democrático participativo en algunas interfaces entre la sociedad y el gobierno definidas en torno a campos específicos de la política pública. Como veremos, se trata de un proyecto democrático en una etapa inicial, postulado e implementado como un conjunto de microproyectos de cogestión y no como una propuesta de carácter general.

En el caso del Consejo del VIH-SIDA, Isunza demuestra que la combinación de un gran activismo de las organizaciones de enfermos de SIDA y la actitud de apertura mostrada por la Secretaría de Salud a nivel federal abrió las puertas para que se integraran consejos que fueron dotados de capacidades de decisión y evaluación y que estaban compuestos tanto por ciudadanos (representantes de organizaciones de enfermos de SIDA, varias ONG de salud y algunos investigadores universitarios) y funcionarios del área de salud encargados de la aplicación de los programas sectoriales. El estudio del caso indica que mientras no se cuestionó la autoridad de los funcionarios, el Consejo pudo funcionar como una instancia casi cogestiva, en la medida en que la opinión de los enfermos y sus aliados fue escuchada. El espacio público creado por estos consejos fue abierto, deliberativo y al mismo tiempo decisorio. Sin embargo, cuando la eficacia operativa de los



funcionarios se vio cuestionada frontalmente, el Consejo fue boicoteado por los representantes gubernamentales. Este Consejo constituyó el ejemplo más cercano al de los consejos gestores de Brasil, si bien se aplicó sólo en el área específica de los enfermos de VIH-SIDA.

En el caso del Instituto Federal Electoral (IFE), Isunza afirma que el modelo organizativo de la institución encargada de desarrollar las elecciones federales en México, representa una innovación democrática en el contexto de un país que recién sale del autoritarismo político. El IFE creó un Consejo General conformado por nueve ciudadanos designados por la Cámara de Diputados Federal para tomar en sus manos la organización de las elecciones. Esas nueve personas se seleccionaron en 1996 sobre la base de su autonomía personal respecto de los partidos políticos y por su prestigio profesional o académico. Al darles un efectivo poder de decisión y de supervisión, estos consejeros asumieron un notable poder sobre el aparato administrativo del IFE y crearon un espacio de autonomía relativa frente al gobierno y los propios partidos políticos. Al aplicar este modelo en los 32 consejos locales (uno por estado de la república) y en los 300 distritos electorales del país, el principio de la llamada ciudadanización del IFE permite que la organización de las elecciones quede en manos de ciudadanos que tienen autoridad sobre los órganos ejecutivos de la burocracia.

Aunque esta institución no puede considerarse como parte de un modelo democrático-participativo, contiene elementos del mismo en tanto plantea una coexistencia de facto entre los representantes simbólicos de la ciudadanía y los del gobierno en el marco de una institución autónoma especialmente creada para el efecto. Isunza destaca el carácter innovador de esta forma de “rendición de cuentas transversal”, que consiste en el establecimiento institucional de un espacio de definición y aplicación de una política pública a partir de representantes de la ciudadanía que “penetran” en las estructuras del Estado. El carácter participativo de esta institución puede cuestionarse sobre dos bases distintas: de un lado, los representantes de la ciudadanía son designados por la Cámara de Diputados, es decir, por la sociedad política y no por la propia ciudadanía. Esta circunstancia impone una limitación estructural a la institución al hacerla dependiente, en última instancia, de las decisiones de un órgano del Estado; en segundo término, la efectiva participación de la ciudadanía es esporádica, se produce cada tres años y opera bajo reglas y normas ya establecidas previamente y con un estrecho margen de acción y decisión.

Felipe Hevia (2006), en su análisis sobre la participación en las constituciones de América Latina, demuestra cómo, en sus páginas, éstas reflejan el aprendizaje normativo que se produjo en la región a partir del período de las transiciones a la democracia. En efecto, ya se ha se-

ñalado que desde 1988 casi todos los países de América del Sur tuvieron procesos de elaboración de nuevas constituciones; sólo Centroamérica (con excepción de Nicaragua) y México no los experimentaron. Hevia observa que en la mayoría de las nuevas constituciones el principio de participación ciudadana ha sido incorporado directa o indirectamente, siendo los casos más explícitos y extensos los de Venezuela y Nicaragua. No obstante, el mismo autor refiere que hay una gran distancia entre el contenido constitucional, en tanto discurso legal abstracto, y las posibilidades reales de instrumentación de ese principio, dado que su aplicación en realidad no fue considerada en los preceptos constitucionales y requiere de otro ciclo legislativo (legislación secundaria, reglamentación, etcétera) que no siempre se realiza. La inclusión de la participación se produjo simultáneamente al reconocimiento constitucional de diversos mecanismos de la democracia directa, proceso que hizo posible la legalización del plebiscito, del referéndum y de la consulta popular en casi toda América del Sur. Sin embargo, este recurso ha sido muy poco utilizado en la práctica, con excepción de Uruguay. Por otro lado, los únicos países que legalizaron la revocación de mandato fueron Perú y Venezuela, y en este último la medida fue accionada a través de una votación general, bastante traumática, que terminó con la ratificación del mandato del presidente Hugo Chávez.

Si desde un punto de vista jurídico hay un enorme avance en América Latina en materia de democracia participativa, la práctica real de la participación ciudadana aún es bastante limitada y se concentra principalmente en Brasil, donde los consejos gestores de salud constituyen el caso más avanzado de una instancia establecida constitucionalmente y que opera a escala nacional, no obstante las dificultades prácticas que enfrentan. La otra gran contribución brasileña a la participación, el presupuesto participativo, carece de un anclaje constitucional explícito, lo que demuestra que la innovación democrática no necesariamente requiere de espacios legales específicamente diseñados para poder materializarse en prácticas participativas.

## **CONSIDERACIONES FINALES**

Es necesario, para contextualizar este análisis del proyecto democrático-participativo en América Latina, ofrecer una breve mención de su opuesto, el proyecto neoliberal. Las nociones de ciudadanía, de sociedad civil y de participación formuladas por el proyecto neoliberal expresan una misma intención despolitizadora y, por lo tanto, son portadoras de lo que se podría llamar una visión minimalista de la política. Esa perspectiva, que reacciona contra la ampliación de la política emprendida por los esfuerzos democratizantes del proyecto democrático-participativo, se traduce en su contrario: la reducción de

terrenos, sujetos, temas y procesos considerados como constituidores de la política. Si una visión ampliada de ésta incluye a la sociedad civil como una arena política legítima, y enfatiza a la ciudadanía como un proceso de constitución de sujetos políticos, la versión minimalista de la política se apoya, en primer lugar, en la reducción selectiva de la sociedad civil a tipos específicos de organizaciones, con la consecuente exclusión de otros actores y en la propia redefinición de su papel: el de compensar la ausencia del Estado en la implementación de las políticas sociales. La sustitución del término sociedad civil por el de tercer sector, al lado del mercado y del Estado, indica la nueva función y designa el intento de retirar de la sociedad civil su papel como constitutiva del terreno de la política, ahora otra vez condensado en la sociedad política. Autodenominado como apolítico, el tercer sector refuerza una concepción estatista del poder y de la política, precisamente contra la cual se dirigió la visión de sociedad civil del proyecto democrático, al confrontar al monopolio del Estado y de la sociedad política en el ejercicio de la política y del poder<sup>8</sup>.

En segundo lugar, esas políticas y las cuestiones a las que se dirigen son tratadas estrictamente bajo el ángulo de la gestión técnica o la filantrópica. En consecuencia, la pobreza y la desigualdad están siendo retiradas de la arena pública (política) y de su dominio propio: el de la justicia, la igualdad y la ciudadanía. La distribución de servicios y beneficios sociales pasa a ocupar, cada vez más, el lugar de los derechos y de la ciudadanía, obstruyendo no sólo la demanda por los derechos –no hay instancias para eso, ya que esa distribución depende sólo de la buena voluntad y de la competencia de los sectores involucrados– sino, lo que es más grave, impidiendo la propia formulación de los derechos y de la ciudadanía y la enunciación de la cuestión pública (Telles, 2001). En tercer lugar, la privatización de las cuestiones más urgentes en los países latinoamericanos –la pobreza y la desigualdad– contrasta con los esfuerzos recientes por la creación de espacios públicos para la discusión de estos temas y de otros concernientes al interés público, defendidos por el proyecto democrático como formas de ampliar el debate político, donde el conflicto entre intereses divergentes pueda ser expuesto y negociado públicamente, con base en modelos democráticos<sup>9</sup>.

---

8 La insistente acusación de que “¡son movimientos políticos!”, repetida por los gobiernos y por los medios conservadores, y dirigida a los movimientos sociales, por ejemplo al *Movimiento de los Sin Tierra* en Brasil, es representativa de esa visión restrictiva de la política.

9 En Brasil, el contraste entre los dos proyectos respecto a la despolitización de la orientación de las políticas sociales se manifestó de inmediato y paradigmáticamente

Atada a las instituciones tradicionales de la democracia representativa, la reducida política neoliberal está acompañada de una visión también minimalista de la democracia. Ambas deben ser limitadas al mínimo indispensable. Lo mismo que la capacidad de administración de los recursos del Estado, esa contracción es selectiva y sus consecuencias son la profundización de la exclusión exactamente de aquellos sujetos, temas y procesos que pueden amenazar el avance del proyecto neoliberal.

En contraposición con un planteamiento que reconoce la centralidad del conflicto y de la democracia como la mejor forma para abordarlo, la visión minimalista se esfuerza en su invisibilización y en su confinamiento, cuando no en su tratamiento tecnocrático y gerencial. Esa característica fundamental del proyecto neoliberal está en la base de la crítica de quienes lo consideran un “fascismo pluralista” (Santos, 1999) o una forma de “totalitarismo” asentada en la tríada “privatización de lo público, destitución de la palabra y anulación de la política” (Oliveira, 1999).

Sin considerar el mérito o justicia de esas evaluaciones, el abordaje que privilegiamos aquí tiene otro énfasis: la necesidad de aclarar las diferencias, los conflictos y la lucha entre los proyectos políticos presentes. El esfuerzo analítico y político más productivo –más que ser un diagnóstico de que vivimos un momento totalitario, de anulación política– consiste, precisamente, en identificar y analizar la disputa política que insiste en restablecerse continuamente al interior de ese proceso. De otra manera, es posible que el fatalismo sustituya lo que fue la euforia vigente en países como Brasil durante la década del ochenta y al inicio de los noventa, cuando la dinámica de la construcción democrática alimentada por la coyuntura favorable y por la visibilidad de los movimientos sociales, tal vez haya contribuido a una visión simplificada de lo que sería el desarrollo del proceso y las dimensiones de la disputa que éste implica. Quizás habíamos sobreestimado la fuerza política de uno de los lados de esa disputa, minimizando los obstáculos que iba a encontrar y el poder de sus adversarios. La revelación práctica y contundente de lo que parecía un proceso lineal y ascendente, en realidad enfrenta contradicciones, límites, dilemas y un ritmo desigual en su avance y en las varias dimensiones que lo componen. Este proceso es también heterogéneo y accidentado. Parece hacernos olvidar que la disputa política es un ingrediente intrínsecamente constitutivo de la construcción y de la profundización de

---

en la eliminación del *Conselho de Segurança Alimentar* y su sustitución por el *Conselho Comunidade Solidária*, durante los primeros días del gobierno del presidente Fernando Henrique Cardoso (Telles, 2001; Almeida, 2006).

la democracia. Reconocer y exponer la permanencia de esa disputa, examinar de modo detenido sus características, parece ser el procedimiento que probablemente pueda contribuir al esclarecimiento de los dilemas y a la superación de los límites que enfrentamos hoy.

## BIBLIOGRAFÍA

- Ackerman, John 2006 "La autonomía empoderada: la política de delegación y rendición de cuentas" en Isunza, Ernesto, y Olvera, Alberto (eds.) *Democratización, Rendición de Cuentas y Sociedad Civil: participación ciudadana y contraloría social en México y en América Latina* (México DF: Porrúa/CIESAS/UV).
- Albuquerque, Maria do Carmo (coord.) 2004 *La construcción democrática desde abajo en el Cono Sur* (São Paulo: Instituto Pólis).
- Almeida, Carla 2006 "El marco discursivo de la participación solidaria y la nueva agenda de formulación e implementación de las acciones sociales en Brasil" en Dagnino, Evelina, Olvera, Alberto y Panfichi, Aldo (coords.) en *La Disputa por la construcción democrática en América Latina* (México: CFE/CIESAS/UV).
- Álvarez, Sonia, Dagnino, Evelina y Escobar, Arturo (comps.) 1998 *Culture of Politics, Politics of Cultures* (Washington: Westview Press/ Boulder).
- Avritzer, Leonardo 2002a *Democracy and the Public Sphere in Latin America* (Princeton: Princeton University Press).
- Avritzer, Leonardo, 2002b "O Orçamento Participativo: as experiências de Porto Alegre e Belo Horizonte" en Dagnino, Evelina (ed.) *Sociedade civil e espaço público no Brasil* (Sao Paulo: Editora Paz e Terra).
- Avritzer, Leonardo, Santos, Boaventura de Sousa 2002 "Para ampliar el canon de la democracia" en Santos, Boaventura de Sousa (ed.) *Democratizar a democracia: os caminhos de la democracia participativa* (Río de Janeiro: Civilização Brasileira).
- Chauí, Marilena 1981 *Cultura e Democracia* (Sao Paulo: Editora Moderna).
- Cheresky, Isidoro 2001 "Hipótesis sobre la ciudadanía argentina contemporánea" en Cheresky, Isidoro y Pousadela Inés (eds) *Políticas e instituciones en las nuevas democracias latinoamericanas* (Buenos Aires: Paidós).
- Dagnino, Evelina, Chávez Teixeira, Romanellida Silva, Ana Claudia Daniela y Ferlim, Uliana 1998 "Cultura Democrática e Ciudadanía" en *Opinio Pública* (San Pablo) Vol V, N° 1.

- Dagnino, Evelina (org.) 2002 *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil* (Rio de Janeiro: Paz e Terra).
- Dagnino, Evelina, 2004a “Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?” en Mato, Daniel (coord.) *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización* (Caracas: FACES-UCV).
- Dagnino, Evelina, 2004b “Confluência perversa, deslocamentos de sentido, crise discursiva” en Alejandro Grimson (ed.) *La cultura en las crisis latinoamericanas* (Buenos Aires: CLACSO).
- Dagnino, Evelina 2005 “Meanings of Citizenship in Latin America” en *IDS Working Papers* (Brighton: University of Sussex).
- Dagnino, Evelina, Alberto J. Olvera y Panfichi, Aldo 2006 (coords.) *La Disputa por la Construcción Democrática en América Latina* (México DF: Fondo de Cultura Económica/CIESAS/ Universidad Veracruzana).
- Daniel, L. C. 2000 “Conselhos, esfera pública e co-gestão” (entrevista) en Carvalho, M. C. y Teixeira, A. C. (Orgs) *Conselhos gestores de políticas públicas* (São Paulo: Pólis).
- De la Maza, Gonzalo 2003 “Sociedad civil y democracia en Chile” en Panfichi, Aldo (ed.) *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América latina: Andes y Cono Sur* (México DF: FCE).
- De la Maza, Gonzalo y Carlos Ochsenius 2006 “Trayectorias, redes y poder: sociedad civil y política en la transición democrática chilena” en Dagnino, Evelina, Olvera, Alberto J. y Panfichi, Aldo (op. cit).
- Feltran, Gabriel de Santis 2006 “Dislocaciones. Trayectorias individuales, relaciones entre sociedad civil y estado en Brasil” en: Dagnino, Evelina, Olvera, Alberto J. y Panfichi, Aldo (op. cit.).
- González, Fernán, Segura, Renata y Bolívar, Ingrid 1997 *Participación Ciudadana y recuperación de la política* (Bogotá: Fondo para la Participación Ciudadana/Ministerio del Interior).
- Grupo de Estudos sobre a Construção Democrática (GECD) 2000 “Os movimentos sociais e a construção democrática: sociedade civil, esfera pública e gestão participativa” en *Ideais* (San Pablo: IFCH/UNICAMP) N°5/6.
- Hevia, Felipe 2006 “Participación ciudadana institucionalizada: análisis de los marcos legales de la participación en América Latina” en Dagnino, Evelina, Olvera, Alberto y Panfichi, Aldo (op. cit).
- Holston, James, y Caldeira, Teresa 1998 “Democracy, Law and Violence: Disjunctions of Brazilian Citizenship” en Agüero, Felipe y Stak, Jeffrey *Fault Lines of Democracy in Post-Transition Latin America* (Miami: North South Center Press/University of Miami).

- Isunza Vera, Ernesto y Olvera, Alberto J. 2006 *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social* (México: Porrúa/Universidad Veracruzana/ CIESAS).
- Isunza Vera, Ernesto 2006 “El reto de la confluencia. Los interfaces socioestatales en el contexto de la transición política mexicana (dos casos para la reflexión)” en Dagnino, Evelina, Olvera, Alberto y Panfichi, Aldo (op. cit.).
- Lechner, Norbert 1998 “The Transformations of Politics” en Agüero, Felipe y Stark, Jeffrey (eds.) *Fault Lines of Democracy in Post-Transition Latin America* (Miami: North South Center Press/ University of Miami).
- Mato, Daniel (coord.) 2004 *Políticas de Ciudadanía y Sociedad Civil en tiempos de globalización* (Caracas: Facultad de Ciencias Económicas y Sociales/Universidad Central de Venezuela).
- Menéndez-Carrión, Amparo 2002 “¿Pero dónde y para qué hay cabida? El Lugar de la ciudadanía en los entornos de Hoy. Una mirada desde America Latina” *Debate* (Ecuador) N°58, diciembre.
- Múnera, Leopoldo 1999 “Los estudios sobre la participación en Colombia” en Diakonia/Oxfam (orgs.) *Las paradojas de la participación ¿más Estado o más sociedad?* (La Paz: Diakonia/Oxfam).
- Murillo, Gabriel y Pizano, Larissa 2003 *Deliberación y Construcción de Ciudadanía. Una apuesta a la progresión democrática a comienzos de nuevo milenio* (Bogotá: Universidad de los Andes).
- Nogueira, Marco Aurélio 2004 *Um Estado para a Sociedade Civil* (San Pablo: Editora Cortéz).
- Nun, José 1989 *La rebelión del coro* (Buenos Aires: Nueva Visión).
- O'Donnell, Guillermo (coord.) 2004 *El Estado de la Democracia en América Latina* (Texas: PNUD-ONU).
- Oliveira, Francisco 1999 “Privatização do público, destituição da fala e anulação da política: o totalitarismo neoliberal” en Oliveira, Francisco y Paoli, M. C. (coords.) *Os Sentidos da Democracia. Políticas do Dissenso e Hegemonia Global* (San Pablo: Vozes /Nedic/Fapesp)
- Olvera, Alberto (coord) 1999 *La Sociedad Civil: de la Teoría a la Realidad* (México: El Colegio de México).
- Olvera, Alberto (ed.) 2003 *Sociedad Civil, Espacio Público y Democratización en América Latina: México* (México: FCE).
- Pachano, Simón (ed.) 2003 *Antología. Ciudadanía e identidad* (Quito: FLACSO).

- Palomino, Héctor, Rajher, Gustavo, et al. 2006 "La política y lo político en los movimientos sociales en Argentina" en Dagnino, Evelina, Olvera, Alberto y Panfichi, Aldo (op. cit).
- Panfichi, Aldo (ed.) 2002 *Sociedad Civil, Espacio Público y Democratización en América Latina: Andes y Cono Sur* (México: FCE).
- Paoli, Maria Célia 1995 "Movimentos Sociais no Brasil: Em busca de um estatuto político" en Michaela Helmann (org) *Movimentos Sociais e Democracia no Brasil* (San Pablo, Marco Zero).
- Paoli, Maria Célia y da Silva Telles, Vera 1995 "Direitos Sociais: Conflitos e negociações no Brasil Contemporâneo" en *Cultura e Política nos Movimentos Sociais Latino-Americanos* (Belo Horizonte: Novas Leituras).
- Paoli, Maria Célia 1999 "Apresentação e Introdução" en Oliveira, Francisco y Paoli, Maria Célia Paoli (coords.) *Os Sentidos da Democracia. Políticas do Dissenso e Hegemonia Global* (San Pablo: Vozes/Nedic/Fapesp).
- Peña González, Carlos 2003 "Ciudadanía y Reconocimiento" en Gundermann, Hans, Foerster, Rolf y Vergara, Jorge Iván (eds) *Mapuches y Aymaras. El debate en torno al reconocimiento y los derechos ciudadanos* (Santiago de Chile: PREDES/Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Chile/Ril Editores).
- Peruzzotti, Enrique y Smulovitz, Catalina (eds.) 2002 *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas* (Buenos Aires: Temas).
- Rivera, Liliana 1998 "El discurso de la participación en las agencias internacionales de desarrollo" en *Sociedad Civil* (México) Vol. 2, N°3.
- Santos, Boaventura de Sousa 1998 "Participatory Budgeting in Porto Alegre: Toward a redistributive Democracy" en *Politics and Society*, Vol. 26, N°4, diciembre.
- Santos, Boaventura de Sousa 1999 "Reinventar a democracia: entre pré-contratualismo e o pós-contratualismo" en *Os Sentidos da Democracia. Políticas do Dissenso e Hegemonia Global* (San Pablo: Vozes/Nedic/Fapesp).
- Santos, Boaventura de Sousa (org.) 2002 *Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa* (Río de Janeiro: Civilização Brasileira).
- Tatagiba, Luciana 2006 "Los desafíos de la articulación entre sociedad civil y sociedad política en el marco de la democracia gerencial: el caso del Projeto Rede Criança (Proyecto Red para la Niñez)" en Dagnino, Evelina, Olvera, Alberto y Panfichi, Aldo (op. cit).



- Telles, Vera da Silva 1994 “Sociedade Civil, Direitos e Espaços Públicos” *Revista Pólis*, N°14.
- Telles, Vera da Silva 2001 *Pobreza e Cidadania* (San Pablo: Editora 34).
- Teixeira, Ana Claudia y Albuquerque, Maria do Carmo 2006  
“Presupuestos participativos: proyectos políticos, cogestión del poder y alcances participativos” en Dagnino, Evelina, Olvera, Alberto y Panfichi, Aldo (op. cit.).
- Ziccardi, Alicia (coord.) 2004 *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local, Memorias 1* (México: IIS-UNAM/ COMECOSO/INDESOL).

**ARMANDO CHAGUACEDA NORIEGA**

**PARTICIPACIÓN CIUDADANA  
Y ESPACIO ASOCIATIVO<sup>1</sup>  
ALGUNAS REFLECIONES DESDE CUBA**

*¿Qué significa lo no gubernamental en un país de tradición estatal? ¿Por qué no usar mejor como criterio para evaluar a las asociaciones el concepto que tienen de la participación y sobre todo, la forma en que promueven la participación de la comunidad?*  
(López, 1997)

CUBA CAMBIA. Aunque con un devenir caricaturizado por discursos de ciertas crónicas periodísticas, una compleja transformación se despliega, mudando modos de vida y espiritualidades, hábitos de consumo y símbolos de estatus, roles familiares y culturas políticas. Y aunque el entramado institucional y normativo parezcan rezagarse –más de lo que el sentido común aconseja– la transformación está en marcha, rechazando los dogmas impuestos por la claudicación neoliberal y el inmovilismo burocrático, formas ambas de fatalismo histórico. Y si se precisa enfocar la profundidad del cambio en curso, hallaremos un escenario privilegiado y seductor para el análisis en el “espacio asociativo”, entendiendo a este como la dimensión social que acoge *las formas –relativamente– autónomas de agrupamiento y acción colectivos, ajenas a la institucionalidad política y económica, que canalizan*

\* Polítologo e Historiador, profesor en Universidad de la Habana e investigador por el Centro Juan Marinello. Miembro del proyecto Cátedra Haydee Santamaría y activista barrial.

1 Este artículo se inserta, junto a un proyecto CLACSO-ASDI, en la línea principal de investigación del autor como temática de un futuro doctorado. Versiones preliminares del mismo han sido publicadas en <<http://www.inprecor.org.br>>, <http://www.leschahiersdelouise.org>.

*la actividad voluntaria de los ciudadanos en disímiles esferas de interés particular, caracterizados por lógicas de reciprocidad, solidaridad, interacción simétrica y defensa de identidades comunes.*

Así durante los últimos años en nuestro país se expandieron experiencias participativas en asociaciones, tributando al proceso de paulatina democratización de disímiles agencias de la sociedad política (especialmente los órganos locales de Gobierno) que mantienen un peso importante en la fiscalización, coordinación y soporte material de las formas asociativas, lo que resulta fuente de sinergias y conflictos. (Suárez, 2000) Proceso no exento de contradicciones y retrocesos, derivados de variables exógenas (acoso estadounidense) y domésticas (impronta del subdesarrollo y tradición estatista), que evidencia una tensión dinámica entre la tradición democrática de izquierdas y las tendencias burocratizantes, típicas de un régimen socialista de estado. Al analizar dichos agrupamientos colectivos, sus tradiciones organizativas e imaginario, precisamos valorarlos en su naturaleza política, por su capacidad para construir paradigmas alternativos o funcionales a la dominación dentro de cada contexto social.

Un elemento fundamental lo constituye el estudio de los mismos analizando la participación como variable protagónica de gran importancia en el funcionamiento democrático (Vergara, 1988; Pateman, 1970). Se considera que la ampliación de la participación contribuye decisivamente a la integración social, al fortalecimiento de la legitimidad, del consenso y la comunicación política, junto a la construcción de una ciudadanía activa. Desde la participación se entiende al ciudadano no solo como el sujeto de derechos constitucionalmente garantizados sino como quien actúa de manera responsable e interviene en la reproducción de la convivencia social y en sus condicionantes (Chaguaceda, 2007). Proceso que se encarna y despliega no solo en la institucionalidad estatal sino también en los espacios de la llamada Sociedad Civil (SC)

## **EL CONTEXTO DE LA PARTICIPACIÓN: LA SOCIEDAD CIVIL COMO ESPACIO Y DISCURSO.**

La SC es un concepto que atiende, simultáneamente, funciones legitimadoras, movilizativas, normativas y descriptivas, entre otras. Expresa la autoorganización independiente de la sociedad, constituida por acción voluntaria en actividades públicas dentro de un contexto de relaciones legalmente definidas entre el estado y la sociedad (Wergle y Butterfield, 1992)<sup>2</sup>. Se la considera terreno de legitimación y confrontación de proyectos políticos que reorienta (sin sustituir) las tradicionales relaciones

---

2 Wergle y Butterfield reconocen en la SC un componente institucional que define el marco legal que garantiza su autonomía y permanencia, así como sus relaciones

de poder estatal (monopolizadoras de violencia legítima) hacia las esferas de la cultura, la vida cotidiana y el intercambio. Resulta simultáneamente sujeto (universal como comunidad ciudadana o particular como grupos e individuos que la conforman), forma de organizar las relaciones sociales y expresar ideologías del poder, tipo de relación intersubjetiva donde se construyen relaciones hegemónicas diversas (Núñez, 2005). Y adopta expresiones locales, nacionales y transnacionales. (Serbin, 2004) con disímil grado de fragmentación, heterogeneidad e interconexión de sus componentes (Neveu y Bastien, 1999).

Ciertos autores la definen como esfera de las relaciones entre individuos y clases sociales al margen de las relaciones de poder institucional característico del Estado (Hernández, 1994) y como dimensión de lo social caracterizada por desplegar en su seno procesos de permanencia, organización y consenso de miembros asociados en torno a propósitos colectivos. En su seno se acogen “el conjunto de organismos vulgarmente considerados privados, que posibilitan la dirección intelectual y moral de la sociedad mediante la formación del consentimiento y la adhesión de masas [...] organizaciones sociales, de carácter cultural, educativo, religioso pero también político e incluso económico” expresando “escenario legítimo de confrontación de aspiraciones, deseos, objetivos, imágenes, creencias, identidades, proyectos, que expresan la diversidad constituyente de lo social” (Acanda, 2002: 248 y 257). Sus agencias poseen como norma fines no lucrativos y dependen de financiamiento externo (público o privado), emplean profusamente el voluntariado y producen bienes relacionales colectivos, intervienen en políticas sociales y apelan a la solidaridad y a la democratización (Keane, 1992), pese a lo cual no escapan de procesos negativos como la burocratización (Linares et al, 2006).

En sus disímiles lecturas la noción de SC posee íntima relación con problemas fundamentales de la reflexión y acción política moderna: la articulación interna de la sociedad mediante la cohesión voluntaria de sus miembros, la legitimidad y funcionalidades de los mecanismos institucionalizados de poder explícito. (Alonso, 2002; Azcuy, 1996), la pretensión de neutralidad y universalidad del estado moderno, la despolitización de intereses particulares y la articulación dominación-hegemonía (Acanda, 2002). Por tanto expresa una contradicción entre conflictividad, control social y potencial liberador.

En mi caso defino la SC como *esfera de interacción social pluri-constituida (familias, asociaciones, movimientos sociales, etc.) donde se articula la hegemonía, mediante accionar cívico cotidiano y particular,*

---

con el estado y otra dimensión identitaria que define los caracteres, sentidos y formas de acción de la misma.

*en el marco de estructuras de socialización, asociación y comunicación públicas no integradas por los sistemas político y económico.* Esta asume rasgos constituyentes como la *pluralidad* (conectando grupos humanos diversos), *publicidad* (al expandir instituciones culturales y comunicativas), *legalidad* (por promover formas y principios generales que demarcan su espacio de actuación frente a la economía y el estado) e *individualidad* (como dominio de autodesarrollo y elección moral), entre otros (Arato y Cohen, 2000). Recientes visiones más sofisticadas reconocen su inserción en una diseño social pentagonal donde la SC se interconecta con los sistemas económico y político a través de interfaces que serían la sociedad económica y política (Isunza en Olvera, 2006).

Frente al hecho de una compleja SC “realmente existente”, diversos autores resaltan los riesgos de enfrentar las distorsiones resultantes ilusoriamente despolitizada –siempre en repliegue frente a las acciones del sistema político–, o de una SC sobrepolitizada presuntamente encuadrada y homogeneizada alrededor de una agenda y forma de lucha únicas antiestadistas. Ello ha llevado a algunos analistas a invalidar la utilidad analítica del concepto. En mi caso considero que resultan igualmente nocivos el abandono irreflexivo o uso indiscriminado del concepto: lo que resulta necesario es definir, en cada uno de los contextos, los contenidos sociológicos y móviles económicos, el paradigma cosmovisivo y la corriente ideológica a la que se adscribe, en resumen, el proyecto político que se imbrica con cada lectura particular de la SC asumida como concepto para designar una región amplia y difusa de lo social. Asumiríamos así la necesidad de superar la fraseología movilizativa cotidiana en el análisis científico sin obviar los condicionamientos políticos de este y su función prospectivo-propositiva

Existen actualmente diversos enfoques sobre la sociedad civil, que podemos resumir en cuatro paradigmas principales, expresados dentro del paradigma occidental (hegemónico) y sus diversos transpolaciones y alternativas mundiales. El enfoque neoconservador es empresarial, antiestadista y excluyente (busca compensar las desigualdades sociales mediante acciones caritativas puntuales), reivindica una distinción SC – Estado, binaria e inorgánica, de exterioridad. El pluralista liberal (que puede ocasionalmente acompañarse con una denuncia puntual del capitalismo y demanda de reformas sociales) defiende una independencia y codeterminación con relación al estado, enfatiza la idea de un particularismo identitario “sociedad de lobbys” y se centra en las ONG. (Burchardt, 2006: 168 y 169).

Perspectivas antineoliberales ofrecen otras lecturas de este fenómeno como espacio asimétrico y diverso (en capacidades y discursos) de articulación de hegemonías. (Hidalgo, 1998) La SC, terreno de acciones sociales no orientadas al estado, donde se generan nuevos

cuestionamientos, demandas, legitimidades y culturas cívicas (Gallardo, 1995) es considerada un referente que útil para reconstruir lazos asociativos en espacios despolitizados, capaces de superar la anomia y atomización en entornos autoritarios y, en manos populares, puede legitimar procesos de democratización (Romer, 2006), (Houtart,) enfrentando los grupos dominantes, depurando la corrupción político-administrativa y activando el civismo (Meschkat, 2002). Estas visiones se contraponen a lo que ha sido denominado el *mito de la pura virtud* de la SC y el cual va siendo abandonado lentamente por los liberales sociales más sofisticados y realistas, por la vía de mecanismos compensatorios como diseños institucionales de diverso rango.

Sin embargo la heterogeneidad de SC incluye actores no civiles y poco democráticos según los estándares occidentales, que expresan sus propias formas de acción, identidades, proyectos, etc. (Dagnino et al, 2006) La crítica al universalista del modelo habermasiano de SC, que la percibe como esfera regulada por la *acción comunicativa* (Habermas, 1987), evidencia que existen otras visiones de la SC (con mayor peso de lo espiritual y comunitario sobre lo secular e individual), ancladas en los contextos de comunidades étnicas, aborígenes y movimientos religiosos. Desde esa perspectiva las experiencias históricas no occidentales (o sea la mayor parte de la obra humana temporal y espacialmente hablando) demuestran la existencia de formas de acción colectiva no encuadradas dentro de la institucionalidad estatal, capaces de enarbolar demandas particulares (Revilla et al, 2002). Esto es importante de apuntar cuando constatamos la vitalidad sorpresiva y creciente de discursos como el del indigenismo latinoamericano, el de grupos religiosos islámicos y el de comunidades rurales afroasiáticas. Y todo ello a pesar de que el paradigma liberal se extienda como fenómeno universal capaz de permear experiencias regionales.

Pero defender la relativa independencia de los componentes de la totalidad social supone reconocer cierta interpenetración de sus lógicas particulares en el funcionamiento de sus respectivas estructuras<sup>3</sup>. Asumir esto es reconocer la existencia en cada contexto de un tipo concreto de relacionamiento y correlación de fuerza entre estos actores. Por eso la influencia y rasgos de una SC nacional puede ser también evaluable a partir de los alcances, características y lógicas de su contraparte estatal. De hecho la idea de administración política como factor de media-

---

3 Así un ministerio puede apoyar una transnacional contaminante afectando un vecindario; dicha comunidad pueden auxiliarse del sector público (universidades, tribunales, asistencia social) para contrarrestar el impacto de esta acción; una alianza de asociaciones pueden promover el apoyo a formas de economía popular para apoyar económicamente los vecinos, etcétera.

ción entre los ciudadanos (representados en su SC) y el estado moderno –que se produce como resultado del auge de la lucha de clases– provoca contradictorios resultados al favorecer, mediante la forzada intervención estatal, el reconocimiento y expansión de la esfera de acción de la propia SC, proceso evidenciado con la ampliación de los marcos de derechos y participación ciudadanos (Neocleus, 1996).

Los tipos de relación entre SC y Estado (Kramer, 1981) cuyas expresiones de algún modo resultan identificables en el caso de Cuba son la *colaboración pragmática*, mediante la cual el estado subvenciona o apoya material y moralmente a asociaciones por su rol social e importancia política; y el *monopolio del sector público*, que genera un modelo denominado “conducido por el Estado” caracterizado por el protagonismo de este, quien administra el bienestar ciudadano y deviene virtualmente el único proveedor de servicios sociales, mientras que la sociedad civil solamente se encarga de identificar necesidades, subordinándose las asociaciones a la planeación estatal. Estudiar los tipos de interrelación SC y Estado como procesos de interpenetración y separación simultáneos (Armony en, 2005) resulta útil ya que permite determinar, en cada caso los grados de autonomía estatal; los tipos de actores dominantes, ubicados en un espectro que va desde un radio de acción local a uno nacional; y los estilos de interacción más o menos competitivos existentes entre esos actores. Supone analizar la relación entre las dimensiones administrativa, coercitiva y simbólica estatales (y sus recursos) y el basamento socioeconómico, la capacidad organizativo-movilizativa y las dinámicas internas –ideológicas– que animan a cualquier SC (Armony, 2005).

La emergencia de la SC (y particularmente del espacio asociativo) tiene relación con las tensiones y dinámicas de cambio que impactan desde y sobre el propio espacio estatal. Internacionalmente se reconocen exitosas experiencias que han contribuido a que “[...] actores de la sociedad civil marcados por la sospecha antiestatal y actores estatales imbuidos de la cultura antiparticipativa han tenido de crear mecanismos de trabajo conjunto [...]” (Isunza en Olvera, 2006:308). En Cuba el debilitamiento del monopolio estatal en la producción de valores legítimos (la hegemonía de décadas pasadas) no puede ser recuperado activando la dimensión coercitiva sino preservando la cohesión y coherencia del proyecto nacional, mediante la inserción de las demandas y agencias de la SC en las políticas en curso o potenciales. De ahí que hoy sea irresponsable cualquier tendencia que propugne por una sobreextensión del mismo en detrimento de la acción desplegada desde el seno de las asociaciones. Se necesita expandir todavía más una noción de complementariedad responsable estado-asociaciones para enfrentar los retos de una sociedad cada vez más compleja y heterogénea (Colectivo de Autores, 2003), con tendencias hacia la pluralización (Boves en, 2005).

## EL CONTEXTO ASOCIATIVO CUBANO: UNA CARTOGRAFÍA SUCINTA

La revolución de 1959, devenida en proceso socialista de liberación nacional, integró orgánica y originalmente los ideales del proyecto nacional martiano (justicia social, independencia política y desarrollo económico) atravesándolos en su concreción con renovadas dosis de “democraticidad” y compromiso cívico (Fernández, 1999). En los años sesenta la Revolución cubana parió una SC sui géneris, donde millones de personas se “realizaron”, participando con entusiasmo: accedieron a la política, se socializaron y experimentaron un sentido de pertenencia a una causa mayor que ellos; transformándose junto a la realidad. Al desaparecer las muchas formas asociativas de la sociedad de antes de la revolución los vacíos fueron siendo llenados por nuevas organizaciones *de masas* u organizaciones populares, que con el decurso temporal irían acompañándose por otras *asociaciones profesionales* y civiles. Haciendo una metáfora, podríamos considerar que el pueblo revolucionario (la inmensa mayoría de la población cubana), constituido como *Voluntad General*, suscribió un *Contrato Social* sui géneris, que desarrolló en los años sesenta un tipo específico de participación sociopolítica a través de contadas asociaciones y organizaciones políticas, capaz de combinar la ratificación masiva en grandes congregaciones populares con la ejecutoria centralizada del liderazgo, y ausencia de un estado de derecho (y de constitucionalidad) clásicos y reconocibles (Chaguaceda, 2007), (Prieto, Pérez, Sarracino, Villabella, 2006).

Ello fue funcional a las necesidades tempranas del proyecto al coexistir titánicas tareas por acometer (educativas, sanitarias, defensivas) con grandes masas modestamente instruidas y elevado compromiso político, pero pronto comenzó a revelar síntomas de agotamiento acudiéndose a una reestructuración del orden institucional cercano al modelo soviético que despegaría sólidamente a partir de la segunda mitad de los años setenta. (García, 1998) Sin embargo dicho proceso resultó mediatizado y no agotó sus promesas democráticas (Dilla, 1995) toda vez que, paralelamente a la apertura de nuevos espacios codificados y estables de accionar ciudadano, fortaleció el aparato burocrático y consagró perdurables los rasgos personalistas y centralizadores en la conducción social. En ese contexto la reticencia a los mecanismos democráticos institucionales, reforzada por la incompetencia de la institucionalidad burguesa republicana y su interrupción por dos períodos de dictaduras derechistas y la urgencia de grandes transformaciones continuó legitimando la existencia de un estado fortalecido dotado de un inmenso aparato burocrático y del control de los recursos materiales y humanos de la nación (Burchardt, 2006).



A pesar de ello, el componente libertario (Martínez Heredia, 2005) del proyecto revolucionario no sucumbió totalmente ante el estatismo, por lo que desde pronto empiezan a tener cierta repercusión en Cuba procesos de participación y autoorganización populares latinoamericanos, (Revolución Sandinista, las experiencias de Educación Popular), los cuales comienzan a dejar huella en las experiencias organizacionales y personales de muchos cubanos. Así en la década del ochenta, al reanalizarse los rumbos del socialismo cubano, se intenta rescatar los componentes asociativos y participativos, para responder a demandas emanadas de los procesos de heterogeneización y movilidad social socialistas. Uno de los primeros cambios sobrevino en la dimensión legal.

Ya desde 1976 el derecho de asociación en Cuba era reconocido en el artículo 53 de la Constitución de la República como medio a través del cual los ciudadanos pueden realizar múltiples actividades científicas, culturales, recreativas, solidarias y de beneficio social<sup>4</sup>. Este quedó regulado por la Ley N° 54, vigente desde el 27 de diciembre de 1985, la cual refiere: “[...] las transformaciones operadas en el país, las cuales demandan la reorganización de los registros de asociaciones a nivel nacional y la aprobación de una nueva legislación ajustada a las necesidades actuales, que dé respuesta al creciente interés demostrado por la población respecto a la constitución y desarrollo de las asociaciones de bien social”, con lo cual se abría un cauce preciso para el asociacionismo revolucionario<sup>5</sup>. El carácter de estas debía ser de beneficio social, no lucrativas y sus propósitos esenciales estar dirigidos al desarrollo de la ciencia, la técnica, la educación, el deporte, la recreación y las distintas manifestaciones culturales. Además contemplaba el fomento de las relaciones de amistad y solidaridad entre los pueblos y el estudio de su historia y cultura, dejándose abierto cualquier otro campo de acción no incluido entre los mencionados, siempre que la propuesta fuese de interés social.

Sin embargo la Ley cubana de Asociaciones tiene no pocas deficiencias: pese a postular como condicionante para su existencia la probada democrática interna de las asociaciones, la norma (y su puesta en práctica) favorece la estabilidad de las elites asociativas. La misma deja en manos de los órganos de relación enormes cuotas decisorias y escasos mecanismos de apelación ante posibles excesos de éstos, establece condicionantes que afectan a grupos populares menos organizados, es lo suficientemente ambigua como para acoger en

---

4 Constitución de la Republica de Cuba, Gaceta Oficial, edición extraordinaria N°3, 31 de enero de 2003.

5 Ley de Asociaciones N° 54/85 Gaceta Oficial de la República de Cuba, La Habana, 1985.

un mismo espacio a ONG, fundaciones y experiencias comunitarias y para dejar en el anonimato otras experiencias de signo menos formal, entre otros. Además su existencia no ha impedido la lamentable resistencia estatal a inscribir nuevas asociaciones (postura que ya cumple una década) y el interés ciudadano en autoorganizarse propician que disímiles tramas participativas sean acogidas dentro de las instituciones estatales y asociaciones creadas o en zonas de contacto entre ambas (por ejemplo, mediante proyectos socioculturales) desarrollando actividades cuyos desempeños rebasan ocasionalmente los objetivos formales y las lógicas declaradas por las primeras.

En la década del noventa asistimos a un explosivo renacer del asociacionismo, al que tributaban simultáneamente la crisis resultante del derrumbe de Europa del Este, cierto repliegue del estado como agente socioeconómico, el descrédito ideológico y práctico del socialismo estatista y los debates emergentes (legitimados por el Llamamiento al 4º Congreso del PCC) sobre los destinos del proyecto cubano. Incidían además el auge de procesos de descentralización a escala mundial y regional, la proliferación de movimientos de solidaridad con Cuba, la emergencia de nuevas problemáticas y discursos reivindicativos (medioambientales, género, ecumenismo y religiosidad popular, participación urbana). En esos años se combinaron los esfuerzos de las comunidades, diversos actores foráneos y el estado para paliar los efectos de la crisis, promoviéndose el boom asociativo.

Actualmente el espacio asociativo puede clasificarse según varias tipologías<sup>6</sup> en dependencia del referente utilizado. Propongo abordarlo reconociendo cuatro agrupamientos que serían: asociaciones paraestatales (AP), asociaciones antisistémicas (AAS), asociaciones sectoriales o profesionales (ASP) y asociaciones territoriales o populares (ATP). Mencionaremos ahora algunos rasgos de éstas.

Las AP (Comités de Defensa de la Revolución (CDR), Central de Trabajadores de Cuba (CTC), Federación de Mujeres Cubanas (FMC),

---

6 Se habla de un sector "autoritario", resorte estatal que incluiría las AP y la mayoría de las ASP autorizadas y *otro* "democratizador", minoritario, legalmente precario y vigilado, democrático y transparente, reservado fundamentalmente a las AAS. (Puerta, 1996). También de organizaciones que actúan desde arriba, dotadas de conexiones comunitarias, y entidades de base, orientadas al empoderamiento ciudadano, con niveles de conexión con el aparato estatal, en una suerte de relacionamiento difuso y fluido. (Gunn, 1995). Otros autores ofrecen una sugerente taxonomía expresada en: asociaciones fraternales, culturales y deportivas; organizaciones sociales y de masas; iglesias y congregaciones religiosas; ONG de desarrollo, centros y publicaciones académicas; movimientos comunitarios: grupos disidentes; cooperativas y nuevos actores económicos. (Dilla y Oxhorn, 1999). Encontramos autores que prefieren ofrecer una valoración general del fenómeno sin adelantar clasificaciones precisas (Friedman, 2006).

Federación de Estudiantes Universitarios (FEU) y Federación de Estudiantes de la Enseñanza Media (FEEM)) poseen una estructura, misiones y repertorios simbólicos más identificados con la institucionalidad estatal, abarcando bajo sus paraguas a todos los grandes grupos sociales del país. Fenómeno típico de las experiencias del “socialismo de estado”, tienen carácter nacional y monopolizan la representación de determinados intereses e identidades asociativas. Funcionales al sistema político –como mecanismos para la movilización y propaganda–, son también organizaciones sociales que formalmente deben representar ante el Estado los intereses y la opinión de sus miembros. Cierta esquematismo, uniformidad e inercia se han entronizado en los estilos de varias de estas organizaciones, aunque algunas conservan dinámicas participativas basistas o poseen más legitimidad y potencial renovador (FEU) pero precisan de promover de discursos diferenciados y autónomos de los sectores que representan.

Las AAS (grupos opositores, ciertos centros vinculados a la Iglesia Católica y sus jerarquías, etc.) valoradas como “oposición política”, cuentan con una membresía e influencia internas de disímil impacto y elevada resonancia exterior. Fenómeno no identificable con la contrarrevolución restauracionista de las décadas del sesenta y setenta, comparte matrices exógenas (promovidas por gobiernos occidentales) y endógenas (disconformidad de un sector de la sociedad opuesto al régimen), carece de base social masiva y sus diversos grupos muestra un policromo pero mayoritario alineamiento con políticas estadounidenses y/o europeas (Agee, 2003).

Por otro lado tenemos las asociaciones sectoriales o profesionales –ASP–, representadas emblemáticamente por las ONG sistémicas, asociaciones civiles, centros de capacitación y servicios –incluyendo algunos de inspiración religiosa–, fundaciones, fraternidades, logias, etc. Estas entidades se caracterizan por tener una tendencia a la profesionalización e institucionalización, algunas poseen gastos importantes de funcionamiento y capacidad de gestión externa de recursos y tienden a la estabilidad y selectividad de la membresía, incluyendo en esta un personal asalariado y poblaciones-clientes. Las más poderosas desarrollan como regla una planificación compleja del trabajo (programas, proyectos) en áreas diversas y cuentan con liderazgos formalizados y con apreciables grados de instrucción profesional (Herranz, 2005). Frecuentemente cumplen funciones mediadoras entre los gobiernos, la cooperación internacional por un lado y diversas entidades de base, dependiendo generalmente de fondos externos (privados, gubernamentales o de agencias).

Otros actores visibles resultan las asociaciones territoriales o populares –ATP–, ante todo los llamados movimientos barriales; asociados

a estructuras como los Talleres de Transformación Integral del Barrio (Coyula, Olivares, 2002) y a diversos proyectos comunitarios promovidos por ONG cubanas y extranjeras (Colectivo, 2002). Poseen sentido local y esencialmente no muestran niveles de conexión entre los mismos, tendiendo a la informalidad y a la territorialidad. Tienen acceso limitado a los recursos económicos y dependen de fuentes exógenas, por lo que poseen una vocación autogestionaria que apuesta por la transformación integral de las comunidades a partir de consideraciones socioculturales. Conforman una modesta agenda temática caracterizada por la focalización de problemas y cuentan con una membresía masiva y laxa, que dificulta aún la apuesta por el liderazgo colectivo. Expresan un ejercicio “difuso” de coordinación y activismo (distinta a la lógica de dirigentes y miembros de espacios más formalizados) contando con un alto protagonismo de mujeres, profesionales y ex-dirigentes.

En su conformación el Estado ha jugado un papel contradictorio (Dilla, Fernandez y Castro, 1998). Por un lado difunde tecnologías y recursos materiales (agricultura orgánica urbana, construcciones alternativas), brinda especialistas en esos y otros campos (psicólogos, planificadores) y paga salarios a los miembros del equipo dirigente. Pero aunque reconoce implícitamente la existencia de estos movimientos, impide su reconocimiento legal, rechaza la conformación de experiencias de economía popular e intenta absorber emprendimientos productivos locales. Aún así dichas experiencias han ensayado relaciones de reciprocidad (ayuda vecinal, repartición de alimentos, donaciones), impulsando prestaciones comunitarias de algunos trabajadores por cuenta propia y fórmulas de cooperación al contratar sus servicios para actividades de los proyectos.

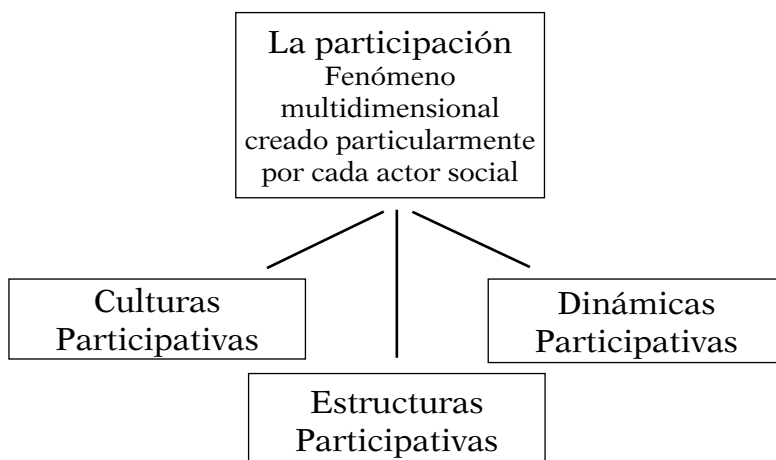
## **LA PARTICIPACIÓN: ENTRE EL DEBATE CONCEPTUAL Y LA DISPUTA PROGRAMÁTICA**

Dentro de las agendas y enfoques de las asociaciones el componente participativo resulta protagónico. Toda forma de acción colectiva posee un acervo participativo propio –expresado en estructuras, dinámicas y culturas–, construido desde sus experiencias particulares de organización y lucha. En ellas el carácter vertical, instrumental o jerarquizado de la movilización confronta a las formas crecientes de acción democrática y autónoma, se debaten ideas amplias o restringidas del poder; se constriñen o expande el repertorio de los derechos democráticos y las formas no convencionales de participación política, y se proyectan exigencias y conflictos relacionados con cuestiones otrora consideradas meros temas accesorios: morales, ambientales o culturales.

Cuando se habla de participación nos referimos a otro término polisémico y dotado, además, con una carga ontológica que le per-

mite centrarse en sí mismo, ignorando frecuentemente los contextos, móviles y actores de dicha acción (Olvera, 2006: 368). Este concepto alude a formas y procesos de acción social donde los sujetos que comparten una situación determinada, tienen la oportunidad de identificar intereses y demandas comunes, traduciéndolos en formas de actuación colectiva. Integra saberes y capacidades populares, busca una transformación integral que supere la relación de dependencia y subordinación de los miembros de las comunidades con relación a especialistas y dirigentes. Supone varios condicionantes básicos: saber (cultura afín), poder (derecho formal y capacidad efectiva) y querer (motivación y compromiso) participar.

A partir de estas condicionantes en cada contexto territorial o sectorial se desarrollan diferentes experiencias puntuales o *tramas participativas*, que pueden analizarse como escenarios de participación de ciudadanos que las integran o, incluso, devenir sujetos de participación al relacionarse con otros entes en *redes participativas* en tanto procesos interactivos que (mediante el solapamiento, la integración o la intervención) ligan a dos o más tramas participativas. Estas darían cauce a sus respectivas *culturas participativas*, es decir el complejo de ideas, valores y creencias sobre la participación recreados por cada actor social. Poseen *estructuras* o conjuntos de espacios organizativos más o menos formalizados y regulados donde toman cuerpo las diversas modalidades (directa, delegada, activismo, entre otras) de participación. Y desarrollan *dinámicas participativas* (conjunto de acciones secuenciadas mediante las que se despliega la participación) en las cuales el protagonismo de los sujetos implicados resulta imprescindible, lo que nos lleva a enfatizar el término ciudadano.



La participación como proceso se complementa con instancias de representación, mediante las cuales ciertos grupos participan de forma indirecta en las instituciones, manteniendo relaciones más o menos estables y orgánicas con los representados, y con una legitimación acorde a los mecanismos utilizados y los intereses defendidos. Dicha participación esta relacionada con los capitales económicos, sociales, culturales y simbólicos que dibujan el complejo de estilos y preferencias de una clase o grupo social (*habitus*) y nos permiten clasificar, percibir y articular el sistema de acciones de estos en medio de un espacio interactivo y dinámico de relaciones de poder (campo social). (Burchardt, 2006). Ha de estudiarse en un contexto socio-histórico particular, suponiendo descentralización de facultades y de recursos, implica el desarrollo de poderes locales fuertes y protagonismo popular en la fiscalización de los órganos nacionales de poder.

Precisamos definir el tipo de participación que asumimos. La noción de *participación social* resulta un termino demasiado ambiguo (todo actor es social) y solo tiene sentido si se le circunscribe a las entidades (ONG, movimientos sociales, etc.) del espacio asociativo. Ello supondría asumir la noción de sistema social como totalidad dividida en diferentes compartimentos estancos con lógicas diferenciadas y separadas: subsistemas y actividades políticas, económicas, culturales, etc.<sup>7</sup> Y corremos el riesgo de desconocer o disminuir el sentido político de esta participación, en tanto las asociaciones constituyen, aun sin proponérselo, espacios de socialización y de formación ciudadana.

Por otro lado resulta evidente que aquí no nos referimos al tipo de accionar en instituciones políticas (gobiernos, partidos, parlamentos) clasificable como *participación política*. Entre las principales funciones tradicionalmente “encargadas” a la misma se encuentran el desarrollo de procesos de comunicación política, integración social y remoción de las elites actuantes, mediante actividades realizadas por los ciudadanos privados que están más o menos directamente encaminadas a influir en la selección del personal gubernamental y de las acciones que éstos toman (Verba y Nie, 1972). Una comprensión de la noción ortodoxa de participación política reduce nuestra mirada a la actuación dentro de los espacios del sistema político y excluye los

---

7 De tal suerte “[...] el análisis sistémico produce una visión de la sociedad artificialmente ordenada en esferas de acción distintas, separadas, encerradas mal o bien en una gran “totalidad social” organizada y coherente” reconociendo que “algunos investigadores han tomado esquemas gráficos ilustrativos, cuyo único objeto era facilitar la localización de funciones del sistema político [...] por la explicación misma de las conductas políticas [...]” (Lagroye, 1993:134)

procesos de ciudadanía y influencia política desplegados desde el seno de las asociaciones<sup>8</sup>.

Incluso la participación en el ámbito de la acción cultural posee reconocidas implicaciones políticas toda vez que en múltiples ocasiones, esconde estrategias de dominación, puestas en escena cuyo propósito implícito es desmovilizar a los sectores subordinados, atraerlos e incorporarlos a su proyecto sociopolítico (Linares en Pérez, 2004).

La relación entre participación y ciudadanía se visibiliza cuando se define sintéticamente la primera como la capacidad del ciudadano de incidir en los procesos de toma de decisiones mas allá de la participación electoral, transformando las relaciones de poder y reduciendo la brecha entre decidores y ejecutores (Dilla et al, 1993). Por ello, reivindico un concepto de participación ciudadana, que emergiendo desde los niveles prepolíticos de la acción colectiva, acoja la *actividad de involucramiento conciente y activo del (os) sujeto(s) en procesos sociopolíticos relacionados con la constitución, ejercicio y ratificación del poder, en espacios institucionales y asociativos, y en la distribución de recursos de ello derivado*. Es un proceso que se expresa tanto desde la acción dentro de instituciones políticas (partidistas, estatales) como en el seno de las diversas asociaciones particulares que acogen a los sujetos<sup>9</sup>.

Numerosos autores hablan de participación popular, la que concebimos como parte de la participación ciudadana. Incluso Cuba, cuyos índices de integración y equidad sociales resultan altos, muestra diferencias culturales, socio-clasistas, territoriales y de diverso tipo que hacen que ciertas asociaciones sean difícilmente asimilables a la noción de participación popular, más allá de los fines nobles de sus

---

8 La participación política, reconocida como una variante de la participación social en la esfera pública, propicia numerosas definiciones con mayores o menores aproximaciones y diferencias. Su particularidad descansa, según Juan Valdés Paz en que "[...] deberá hacerse efectiva en el sistema político, es decir, en las instituciones del sistema político 'realmente existente'" (Pérez, 2004:73). Para Marisa Revilla Blanco la participación política es la actividad de influir, mediante comportamientos, sobre el poder y los actores políticos organizados para la conservación o modificación del orden vigente (Revilla 2002).

9 Encontramos muchos elementos que tienden puentes y a la vez promueven una distinción entre el accionar de las organizaciones políticas y sus contrapartes no políticas, tales como las asociaciones. Todas contribuyen a la socialización de la gente, en ellas se construyen grupos de referencia, sirven de marco para la selección de dirigentes y la difusión de creencias, todo ello pese a lo cual demuestran mantener diferencia de tareas, lógicas de funcionamiento y campos de acción, y desarrollan un reconocimiento reciproco de particularidades, derechos e intereses respectivos (Lagroye, 1993:276).

accionar<sup>10</sup>. De esa forma toda participación popular es participación ciudadana (aun en aquellos contextos donde las diferencias y exclusiones reduzcan casi a la formalidad del voto o la precaria legalidad de la protesta la acción ciudadana de los pobres), pero no toda participación ciudadana es popular.

Lo popular resulta una categoría que, en nuestros contextos regional, identifica a sujetos que sufren asimetrías sociales, y que al movilizarse son susceptibles de devenir movimientos liberadores (Gallardo, 2005). La noción de sujeto popular engloba a un conjunto de sectores y clases sociales susceptibles de ser integrados orgánicamente a un proyecto de cambios anticapitalista, en relación con lo comunitario, tomando en cuenta una identificación de esto con niveles mínimos de organización y autonomía frente al mercado y al estado: sindicatos, asociaciones vecinales, organizaciones femeninas o juveniles, clubes culturales con presencia pública, etcétera. (Dilla, 1996)<sup>11</sup>. Para otro investigador la participación popular se define como la capacidad y la actividad de las grandes mayorías para actuar en la toma de decisiones, en las relaciones de poder y de influencia en distintos niveles del desarrollo social<sup>12</sup>.

Sin dudas existen muchas lecturas intencionadas del fenómeno aludido. Incluso referencias a la llamada “participación popular” pasaron a ser invocadas con mayor frecuencia desde mediados de los noventa, en los marcos de versión reformista del neoliberalismo latinoamericano<sup>13</sup>. Esta aboga por una eficaz y eficiente administración de las políticas públicas, en contraste con los modelos burocráticos y paternalistas, lo que lleva a ciertas comunidades a asumirla como un patrón gerencial no coincidente con el énfasis emancipador. Dicha participación, convertida en herramienta de gestión, en elemento técnico y supuestamente neutro de focalización de la acción redistributiva, también aporta sus ideales a la cultura política del asociacionismo nacional (Olvera 2006)<sup>14</sup>.

---

10 Habría que discutir si las poblaciones clientes de ciertas ONG, aún compartiendo el sustrato sociológico que enmarca la participación popular, desarrollan acciones autónomas que permitan definirla como tal y muestren su protagonismo con independencia de los roles subordinados y pasivos asignados por la entidad.

11 Y se diferencia del concepto “sociedad civil”, la que implica grupos organizados al margen del lugar que ocupan en la jerarquía social, ignorando las asimetrías y referentes ideológicos que acotan precisamente al sujeto popular.

12 Olga Fernández Ríos, *Cuba: participación popular y sociedad* (Dilla, 1996).

13 Ver la utilización de la promisorio Ley de Participación Popular boliviana de 1994 bajo gobiernos derechistas de la pasada década. (Thevoz, 2006).

14 En esta perspectiva, desplegada desde una lógica instrumental “los problemas prácticos son reducidos a problemas técnicos solucionables por un cálculo formal”.



## **LA CULTURA PARTICIPATIVA DEL ASOCIACIONISMO:**

### **NOTAS AL MARGEN**

En sus diversos espacios la cultura política del asociacionismo reproduce frecuentemente ideales y modos de acción poco democráticos (autoritarismo, clientelismo, mercantilización), aunque sus entidades incorporen prácticas alternativas (educación popular, diagnóstico participativo, trabajo comunitario) y apuesten por una sociedad más participativa y democrática. En realidad las relaciones entre estas asociaciones son tan complejas como con el resto de los componentes del sistema social, revelándose relaciones de colaboración, competencia y conflicto en sus interacciones.

Los actores, al emplear diversos temas privilegiados por la Cooperación Internacional (género, medioambiente, cultura de paz, participación) buscan aprovechar los recursos materiales, metodológicos, analíticos y organizativos que de ellos se derivan para orientar eficazmente la acción colectiva, y crear capacidades y sensibilidades para procesos de participación social y resistencia a la crisis. De tal suerte, el lenguaje metafórico y cauteloso de buena parte de las asociaciones no siempre expresa actitudes de simple temor u oportunismo. En numerosos casos revela las asimetrías reales de fuerza entre estos actores y el Estado y el deseo de sostener espacios –acaso mínimos– de transformación social, evitando las críticas frontales y totalizadoras, para permitir compromisos y alianzas con ciertas instituciones estatales en temas puntuales.

Esos factores provocan diversas visiones sobre las oportunidades y desafíos al accionar asociativo en Cuba. Según Ricardo Alarcón de Quesada, el veterano presidente de la Asamblea Nacional del Poder Popular, el órgano legislativo cubano

Esas organizaciones y otras –como las de campesinos, o profesionales o barriales– tienen una participación vital, orgánica, en la dirección de la sociedad. A ellas corresponde proponer los candidatos a diputados nacionales y delegados provinciales. No son solo escuchadas sino que intervienen directamente en la toma de decisiones. Entre otros ejemplos que pudiera citar: la Ley del Sistema Tributario antes de su presentación a la Asamblea Nacional fue objeto de un amplio examen en los sindicatos de trabajadores que produjo importantes modificaciones al texto original; la Ley de Cooperativas Agropecuarias, iniciativa presentada por la Asociación Nacional de Agricultores Pequeños, fue discutida por centenares de miles de asociados en todas las cooperativas y de esa discusión surgió la versión final del proyecto que consideró y aprobó la Asamblea (Serrano, 2003).

---

Lechner, Norbert “Especificando la política” (Cabrera 2004:28-29).

Sin embargo, como señala el sociólogo Juan Valdés Paz:

Los avances en la descentralización de facultades, de recursos e información a favor de sectores no estatales o de instancias locales del Estado, han sido más que insuficientes. En gran medida el orden institucional muestra una alta centralización en todos los sistemas lo cual es en parte un efecto de las condiciones ambientales en que se desenvuelven y en parte un efecto de su diseño institucional y de la alta centralización del poder político [...] El objetivo sistémico de la participación popular en todos sus momentos y de manera creciente en la toma de decisiones, se ve bloqueado por la tendencia burocrática de las instituciones de cada sistema, entendida ésta no tan solo como un supernumerario de funcionarios y procedimientos, sino como la toma de decisiones sin control democrático. Los avances en la descentralización y racionalización en las instituciones de los sistemas políticos y económicos, han sido insuficientes para un mayor retroceso del burocratismo (Valdés en Coderch y Chaguaceda, 2005).

En ese entorno, la movilización y la consulta se presentan como niveles básicos de participación apreciables en Cuba, tanto en el entramado institucional como en el asociativo. Dada las carencias de la institucionalidad sociopolítica, aunque el universo asociativo seduce como espacio de comunicación democrática de demandas y sentires, no todo es idílico. En muchos casos los equipos dirigentes son electos por las bases, pero después su protagonismo es decisivo y poco fiscalizado, reservándose para los miembros el papel pasivo de beneficiarios o consultantes. Frecuentemente las directivas son objeto de especial atención de instituciones que expresan su anuencia o disconformidad, llegándose en casos concretos a mostrar inconformidad con candidatos que, una vez electos, muestran discursos y accionar autónomos mayores de los “oficialmente admisibles” (aún cuando estos sean sistémicos), por lo general centrados en tradiciones de uniformidad y monolitismo.

En ello incide la naturaleza del órgano de relación, el substrato ideológico de su discurso, la formación intelectual de sus dirigentes, el rol que desempeña dentro de la burocracia: no resultan idénticos los enfoques del Ministerio de Cultura, del Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medioambiente, por solo presentar dos ejemplos. A cada asociación corresponderá, concretamente, la defensa irrestricta de sus márgenes de autonomía, la capacidad de negociar tácticamente, la habilidad para tender puentes y ganar aliados dentro del espectro asociativo, con sus contrapartes extranjeras y, obviamente, con la estatalidad cubana, su poder de convocatoria para movilizar la opinión pública ante conflictos decisivos, etc. Debe tenerse en cuenta que la participación y compromiso real de los miembros es precondition

para la vitalidad y respeto que gocen las asociaciones, pero que esto es también real en sentido inverso.

En nuestro contexto coexisten diferentes culturas de participación, sin que ninguna sea intrínsecamente “mala” o “buena”, ya que simplemente poseen referentes distintos (históricos, clasistas, culturales), pudiéndose hallar enfoques más tradicionales y pasivos (te informo, sensibilizo y movilizo) preferidos por muchas de nuestras instituciones, los cuales tuvieron su razón de ser histórica y, pese a la necesidad de ser superada, aún conserva mucha fuerza. Tenemos otra participación, “activa”, con varios momentos donde la comunidad se reúne, hace un banco de problemas, define una agenda de prioridades, hace un plan, delega en alguien su ejecución y luego lo controla. Es un proceso complejo y no rechaza los saberes de expertos (no es una utopía donde todos deciden todo el tiempo como algunos quieren hacer ver para descalificarlo), experiencia donde todos participan, sí, pero no al mismo tiempo ni en todos los asuntos.

En ocasiones los miembros desconocen las posibilidades participativas (potenciales o efectivas), su actitud se centra en la espera pasiva de beneficios materiales, culturales, identitarios, de sociabilidad o de otro tipo y consagran como permisibles diversos rangos de comportamientos escasamente democráticos de sus liderazgos. La acción y rasgos de estos líderes dependen de tanto de sus trayectorias individuales, niveles de instrucción y educación como, obviamente, de rasgos personales. Es necesario deconstruir mitos peligrosos como el que supone que existen perfiles específicos (etarios, de género, de orientación sexual, ocupacionales, etc.) que permiten postular, por ejemplo, a una joven líder ambientalista negra, pobre y lesbiana como *sujeto intrínsecamente emancipador*, ya que el enorme número de configuraciones contextuales y personales pueden depararnos una gama de sorpresas poco deseables.

Dentro de las asociaciones la participación satisface, articulados con el tema central de la agenda –y una amplísima gama de expectativas personales, que incluyen las dimensiones profesionales, vivenciales, afectivas, comunicativas, etc. Los miembros se mantienen participando en sus dinámicas asociativas pese a dificultades externas (carencias materiales, limitaciones legales, injerencia institucional) lo que demuestra un compromiso con el grupo. Este se mantiene pese a los agotadores y poco efectivos efectos de cierta “militancia múltiple”, característica de la sociedad cubana<sup>15</sup>.

En la actualidad coexisten dentro del espacio asociativo varios modos de asumir y desplegar la participación, concretados en proyectos

---

15 Consultar “Poder más allá del poder: reflexiones desde la experiencia cubana” de Elena Martínez Canals (Chaguaceda, 2005).

participativos. Uno identifica participación con mera *movilización*, define su sujeto como *masa* y reduce su función a implementar las políticas diseñadas desde el estado. Otra proyecta una imagen *onegenista* profesionalizada, urbana y eficiente, que provee servicios a poblaciones clientes y domina el sofisticado lenguaje de la gestión de proyectos y las agendas de moda de la cooperación internacional (género y violencia, desarrollo local y medioambiente, participación y ciudadanía).

Por ultimo hallamos que una tercera siente que participar es ser *solidario, autónomo y autogestionario* (D'Angelo, 2005), define sus actores como *ciudadanos* activos y expande la visión de un espacio asociativo responsable que comparte y cogestiona actividades con la institucionalidad estatal, desde la perspectiva de un compromiso crítico con el proyecto socialista. Esas posturas tienen correlatos generacionales, territoriales y culturales muy complejos que les ubican en disímiles puntos de nuestra cartografía espacial y humana. Sus defensores son visibles en textos, debates y procesos desplegados por disímiles escenarios de la nación (ver cuadro).

**Tabla 1**

Proyectos Participativos/ Orientación	Tradicional	Ciudadana	Empresarial
	Paradigma socialista de estado, antineoliberal	Paradigma Democrático, antineoliberal y anticapitalista, socialista	Paradigma profesionalizado, asistencialista y mercantil
Sujeto Invocado	Masa/Trabajadores	Trabajadores/Ciudadanos	Ciudadanos/Clientes
Ideas & Valores asociados	Disciplina, Compromiso, Unidad, Solidaridad	Responsabilidad, Iniciativa, Autonomía, Solidaridad, Ciudadanía	Eficiencia, Solidaridad, Filantropía, Subsidiariedad
Acción	Movilización y Consulta	Cogestión y Implementación	Consulta y Consumo
Rol Estado Sociedad Civil (Acuerdo a ideal)	Estado activo Sociedad Civil Pasiva	Estado proactivo Sociedad Civil corresponsable	Estado pasivo Sociedad Civil activa
Objetivo Central	Implementar/ (evaluar Et-post) políticas públicas	Codiseñar y perfeccionar la gestión pública	Intervención social redistributiva, focalizada y asistencial

Todo ello presenta frente a quienes apostamos por el estudio y desarrollo de la participación dentro del espacio asociativo un conjunto de desafíos teórico-prácticos, entre los que se destacan:

- Lo perentorio de renovar el debate alrededor del concepto de sociedad civil, ubicando sus componentes en el contexto de un sistema de relaciones sociales, especialmente en su interacción con la institucionalidad –estatal y partidista– (Mirza, 2006) insertando la noción de espacio asociativo.
- Estudiar los tipos de interrelación SC y Estado como procesos de interpenetración y separación simultáneos, valorando relación entre las dimensiones administrativa, coercitiva y simbólica estatales (y sus recursos) y el basamento socioeconómico, la capacidad organizativo-movilizativa y las dinámicas internas –ideológicas– que animan a cualquier SC (Armony, 2005).
- La incorporación de conceptos como el de *interfase socioestatal* (u otros de igual sentido) para dar cuenta de aquellas tramas participativas que integran recursos, intereses y actores sociales y estatales involucrados en políticas públicas concretas (Isunza en Olvera, 2006)
- La necesidad de delimitar/definir los contenidos de las diversas culturas participativas (clasistas, culturales, técnicos, generacionales, raciales, territoriales, ambientales, etc.) en cada caso.
- El requisito *sine qua non* de evaluar la relación entre los diversos componentes de los proyectos participativos y la del conjunto de estos (es decir del proyecto mismo) con su contexto.
- La utilidad de identificar visiones y/o zonas de contacto (falsas o reales) entre los proyectos participativos asumidos por las asociaciones, atendiendo a la alerta expresada por investigadores ante lo que ha sido llamado “Confluencia Perversa” entre discursos participativos democráticos y los de la llamada “participación solidaria”.
- Integrar, con sentido estratégico, la orientación de tramas participativas auténticamente emancipadoras (y sus contenidos) con el proyecto nacional (Armony, 2005; Martínez Heredia, 2006; Olvera, 2006) en su expresión anticapitalista cubana.
- El valor político de identificar las múltiples conexiones del espacio asociativo con actores y tendencias transnacionales (Moller, 1990; Revilla, 1999).

## BIBLIOGRAFÍA

Acanda, Jorge Luis 2002 *Sociedad civil y hegemonía* (La Habana: Centro de Investigación y Desarrollo de la Cultura Cubana Juan Marinillo).

- Alonso Tejada, Aurelio 2002 “La institucionalidad civil y el debate sobre la legitimidad” en *Temas* (La Habana) N°29, abril- junio.
- Arato, Andrew y Cohen, Jean 2000 *Sociedad civil y Teoría Política* (México D F: Fondo de Cultura Económica).
- Azcuy Hernández, Hugo 1996 “Estado y sociedad civil en Cuba” en *Temas* (La Habana) N°4.
- Fernández Bulté, Julio 1999 “Tras las pistas de la Revolución en cuarenta años de Derecho” en *Temas* (La Habana) N° 16-17.
- Burchardt, Hans Jürgen 2006 *Tiempos de Cambio: repensar América Latina* (San Salvador: Fundación Heinrich Boll).
- Cabrera, Carlos (ed.) 2004 *Sociología Política* (La Habana: Félix Varela).
- Coderch, Gabriel y Chaguaceda, Armando 2005 *Cultura, fe y solidaridad: perspectivas emancipadoras frente al neoliberalismo* (La Habana: Editorial Félix Varela).
- Colectivo de Autores 2003 *Los cambios en las estructuras socioclasistas* (La Habana: Ciencias Sociales).
- Colectivo de Autores 2002 *Participación y desarrollo local* (La Habana: Ayuda Popular Noruega).
- Constitución de la República de Cuba 2003 *La Gaceta Oficial de la República de Cuba* (La Habana) Enero.
- Cornejo, Romer (ed) 2006 *En los intersticios de la democracia y el autoritarismo* (Buenos Aires: CLACSO).
- Coyula, Mario, Olivares, Rosa y Coyula, Miguel 2002 *Hacia un nuevo tipo de comunidad en la Habana: los Talleres de Transformación Integral del Barrio* (La Habana: Grupo para el Desarrollo Integral de la Capital).
- Cuarto Congreso del PCC 1992 *Discursos y documentos* (La Habana: Editora Política).
- Chaguaceda, Armando 2005 (ed.) *Cuba sin dogmas ni abandonos* (La Habana: Ciencias Sociales).
- Chaguaceda, Armando 2007 “Nada cubano me es ajeno. Notas sobre la condición ciudadana” en *Temas* (La Habana) Junio-Septiembre.
- D’Angelo, Ovidio 2005 *Autonomía integradora y transformación social: el desafío ético emancipatorio de la complejidad* (La Habana: Publicaciones Acuario/Centro Félix Varela).
- Dagnino, Evelina, Olvera, Alberto y Panfichi, Aldo (ed.) 2006 *La disputa por la construcción democrática en América latina* (México DF: Fondo de Cultura Económica/CIESAS/Universidad Veracruzana).

- de Sousa Santos, Boaventura 2006a *Reinventar la democracia, reinventar el Estado* (La Habana: José Martí).
- de Sousa Santos, Boaventura 2006 *Renovar la teoría crítica y reinventar la emancipación social* (Buenos Aires: CLACSO).
- Dilla, Haroldo y Oxhorn, Philip 1999 "Virtudes e infortunios de la sociedad civil en Cuba" *Revista Mexicana de Sociología* (México) N°61 (4).
- Dilla, Haroldo, Fernández, Armando and Castro, Margarita 1998 "Movimientos barriales en Cuba: un análisis comparativo" en Vázquez, Aurora y Dávalos, Roberto (ed.) *Participación social. Desarrollo urbano y comunitario* (La Habana: Universidad de la Habana).
- Dilla, Haroldo, González, Gerardo, and Vicentelli, Ana T. 1993 *Participación popular y desarrollo en los municipios cubanos* (La Habana: CEA).
- Dilla, Haroldo (Comp.) 1995 *La democracia en Cuba y el diferencio con los EEUU* (La Habana: CEA).
- Dilla, Haroldo (ed.) 1996 *La participación en Cuba y los retos del futuro* (La Habana: CEA).
- Friedman, Douglas 2006 "La sociedad civil en la Cuba contemporánea" en *Temas* (La Habana) N°46 abril-junio.
- García Brigos, Jesús P. 1998 *Gobernabilidad y democracia. Los Órganos del Poder Popular en Cuba. Reflexiones para un análisis a veinte años de su constitución* (La Habana: Editorial de Ciencias Sociales).
- Gunn, Gillian 1995 "Cuba's NGOs: government puppets or seeds of civil society?" en *Cuban Briefing Paper Series* N°7, Febrero, en [www.trinitydc.edu](http://www.trinitydc.edu).
- Gallardo, Helio 1995 "Notas sobre la sociedad civil" en *Revista Pasos* (San José de Costa Rica) N°57.
- Gallardo, Helio 2005 *Siglo XXI: producir un mundo* (San José: Ediciones Arlequín).
- Habermas, Jürgen 1987 *Teoría de la Acción Comunicativa* (Madrid: Taurus).
- Herranz Bascones, Raquel 2005 "Sobre las Organizaciones no Gubernamentales" en [www.eumed.net](http://www.eumed.net).
- Hidalgo F., Francisco 1998 "Alternativas, contrahegemonía y sociedad civil" *Revista Pasos* (San José de Costa Rica) N°78, julio-agosto (segunda época).
- Houtart, François 1999 "Hacia una sociedad civil globalizada: la de abajo o la de arriba" en [www.rebellion.org](http://www.rebellion.org).

- Keane, John 1992 *Democracia y sociedad civil* (Madrid: Alianza Editorial).
- Lagroye, Jacques 1993 *Sociología Política* (México D.F: Fondo de Cultura Económica).
- “Ley de Asociaciones No 54/85” 1985 en *Gaceta Oficial de la República de Cuba*.
- Linares, Cecilia, Correa, Sonia y Moras, Pedro Emilio 1996 *La participación: solución o problema* (La Habana: CIDCC).
- Linares, Cecilia, Rivero, Yisel y Moras, Pedro Emilio (ed.) 2004 *La participación. Diálogo y debate en el contexto cubano* (La Habana: CIDCC).
- López Vigil, María 1997 “Sociedad civil en Cuba: diccionario urgente” en *Envío* (Managua) N°184, junio.
- Martínez Heredia, Fernando 2005 *En el horno de los 90* (La Habana: Ciencias Sociales).
- Meschkat, Klaus 2002 “Una crítica a la ideología de la “Sociedad Civil” en *Revista Pasos* (San José de Costa Rica) N°101, mayo-junio.
- Mirza, Christian Adel 2006 *Movimientos sociales y sistemas políticos en América Latina* (Buenos Aires: CLACSO).
- Moller, Alois 1990 “Organización popular y clientelismo internacional” en *Revista Pasos* (San José de Costa Rica) N°32.
- Neocleus, Mark 1996 *Administering Civil Society. Toward a theory of state power* (UK: Mc Millan Press).
- Neveu, Erik, y Bastien, Francois 1999 “Pour une sociologie politique des espaces publics contemporains” en *Espaces publics mosaïques: acteurs, arènes et rhétoriques des débats publics contemporains* (Rennes: Presses Universitaires de Rennes).
- Núñez, Orlando 2006 *La sociedad civil* (Panama City: Ruth Casa Editorial).
- Pateman, Carole 1970 *Participation and democratic theory* (Cambridge: University Press).
- Pérez, Arnaldo (ed.) 2004 *Participación social en Cuba* (La Habana: CIPS).
- Polet, Francoise (ed.) 2006 “État des résistances dans le Sud-2007. Points de vue du Sud” en *Alternatives Sud* (Bruxelles) N°13.
- Prieto, Martha, Perez, Lissette, Sarracino, Giselle and Villabella, Carlos 2006 “Derechos Constitucionales y sus garantías” en *Temas de derecho constitucional cubano* (La Habana: Editorial Félix Varela).
- Puerta, Ricardo 1996 “Sociedad civil y el futuro de Cuba: una vía no política para reducir el poder estatal” en *La Opinión* <http://www.cosodecu.org/.htm>.



- Revilla Blanco, Maritza (ed.) 2002 *Las ONG y la política* (Madrid: Ediciones Istmo).
- Serbin, Andrés 2004 *Globalización, regionalismo y sociedad civil* (Caracas: CRIES).
- Serrano, Pascual 2003 “La democracia cubana no se agota en la representación formal, sino que incorpora mecanismos y formas de la democracia directa”, entrevista con Ricardo Alarcón en [www.rebellion.org](http://www.rebellion.org).
- Suárez Salazar, Luis 2000 *El siglo XXI. Posibilidades y desafíos para la Revolución cubana* (La Habana: Ciencias Sociales).
- Thevoz, Lauren 2006 *Concertación para la gestión pública* (La Habana: Ediciones Acuario).
- Verba, Sydney y Nie, N. 1972 *Participation in America political democracy and social equality* (New York: Harper and Row).
- Vergara, Jorge 1998 “Teorías democráticas participativas: Un análisis crítico” en *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales* (Caracas) N°4.
- Wergle, Marcia y Butterfield, Jim 1992 “Civil Society in reforming communist regimes. The logic of emergency” en *Comparative Politics*, Octubre.

## **PARTE II**

### **PROTESTA, ACCIÓN COLECTIVA CONTENCIOSA Y DEMOCRATIZACIÓN**



**INÉS M. POUSADELA\***

# **¿PARTICIPACIÓN VS. REPRESENTACIÓN? LA EXPERIENCIA DE LAS ASAMBLEAS BARRIALES DE BUENOS AIRES, 2001-2003<sup>1</sup>**

## **INTRODUCCIÓN**

Este trabajo se basa en una serie de entrevistas en profundidad realizadas con participantes y ex participantes del movimiento de protesta política constituido por las asambleas “populares” o “barriales” creadas en Buenos Aires entre fines de 2001 y comienzos de 2002. Los discursos producidos en circunstancias excepcionales tienden a ser profundamente reveladores de las nociones más ordinarias y ampliamente compartidas. El objetivo de este trabajo consiste, pues, en analizar los discursos en torno de la representación y la deliberación política que constituyeron el eje de la experiencia asamblearia, que tuvo lugar en el contexto de una profunda crisis de representación. Más específicamente, pretende analizar el discurso de los asambleístas acerca de las asambleas y sus prácticas; acerca de la representación, la delegación, la

\* Docente e investigadora del Instituto de Altos Estudios Sociales (IDAES) de la Universidad de San Martín; investigadora visitante del Centro de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Georgetown.

1 Este trabajo es una versión reducida del texto titulado “Entre la deliberación política y la terapia de grupo. La experiencia de las asambleas barriales-populares”, resultado de una investigación financiada con una beca semi-senior del concurso CLACSO-Asdi sobre Partidos, Movimientos y Alternativas Políticas en América Latina y el Caribe.

participación, los partidos políticos, la democracia representativa y la democracia directa con el objeto de captar las concepciones subyacentes de la representación, sus paradojas, su potencial y sus límites.

¿Qué clase de espacio de participación y deliberación constituyeron las asambleas? ¿Qué posición adoptaron frente a las instituciones de la representación política? ¿Se presentaron a sí mismas, acaso, como un complemento, un correctivo, o una alternativa a sus deficiencias y fracasos? ¿Cuáles fueron las razones de su rápida declinación y que quedó de ellas en el sustrato de la política argentina? Estas son algunas de las preguntas que intentamos responder mediante el análisis del discurso de los miembros y ex miembros de las asambleas, cuya aparición y rápida multiplicación hemos situado en la intersección de dos procesos específicos: el proceso “lento”, de largo plazo y amplio alcance, de *metamorfosis* de la representación, conducente de la antigua democracia de partidos a la actual democracia de audiencia; y el de *crisis* de representación, fenómeno explosivo, acotado en el tiempo y el espacio, y caracterizado por la ausencia de reconocimiento del lazo representativo por parte de los representados.

Nuestro análisis no se basa en una muestra representativa del universo estudiado. Ello se debe, en primer lugar, a la ausencia de un conocimiento cabal de dicho universo, resultante de la fisonomía propia del movimiento asambleario: un movimiento fluido, de bordes imprecisos, con cantidades de participantes altamente fluctuantes en el tiempo y, para cualquier momento dado, estimadas dentro de amplísimos márgenes de error. Las caracterizaciones y clasificaciones disponibles en términos de las variables socioeconómicas y demográficas usuales son, en el mejor de los casos, intuitivas, y en el peor, prejuiciadas. En segundo lugar, aun si hubiera sido posible construir una muestra adecuada al objeto, ella hubiera resultado demasiado extensa para nuestros modestos medios, dada la gran cantidad de variables probablemente relevantes. En consecuencia, nuestro objetivo ha sido el de recopilar una buena cantidad de retazos de discursos de asambleístas y ex asambleístas para analizarlos en el marco de toda la información disponible de fuentes tanto primarias como secundarias. Es por ello que se optó por buscar la mayor diversidad posible entre los sujetos entrevistados; se optó, en otras palabras, por reemplazar la representatividad por la variedad: la muestra por el muestrario. Se realizaron, pues, 37 pormenorizadas entrevistas con 21 hombres y 16 mujeres de edades comprendidas entre los 25 y los 85 años (con la mayor concentración en el rango de los 41-50 años), miembros o ex miembros de numerosas asambleas de la Ciudad de Buenos Aires y de unas pocas del Gran Buenos Aires. El muestrario es variado en términos ocupacionales, ya que incluye a estudiantes universitarios,

docentes, comerciantes, artistas y artesanos, profesionales independientes, empleados públicos, jubilados, desempleados e incluso a un entrevistado que se presenta como “militante”. Es diverso también en lo que se refiere a la experiencia política de los entrevistados con anterioridad a su paso por las asambleas: incluye a algunos que declaran no tener ninguna experiencia previa y que confiesan haber experimentado una suerte de “segundo nacimiento” al salir a la calle “por primera vez en la vida”; a quienes siempre tuvieron “inquietudes políticas” pero cuya participación solía limitarse a la asistencia como “independientes” a manifestaciones, en su mayoría relacionadas con los derechos humanos; a quienes alguna vez fueron “simpatizantes” de algún partido o tuvieron un paso fugaz por alguno de ellos, generalmente de izquierda; a otros que tuvieron en el pasado una participación algo más intensa en algún partido político (en general, nuevamente, pequeños partidos de izquierda) o en su paso por la universidad; a otros que se consideran “militantes de toda la vida” –y que, en efecto, han pertenecido a múltiples organizaciones, aunque en el momento de su ingreso a las asambleas no pertenecieran a ninguna; y, finalmente, a otros que se hallaban políticamente activos hacia diciembre de 2001, en particular en partidos políticos de izquierda. En contraste con la gran mayoría de los trabajos existentes –estudios de casos que abarcan una o, más frecuentemente, dos asambleas en perspectiva comparada–, hemos querido analizar la experiencia que tuvo lugar en un conjunto de asambleas lo más amplio y diverso posible, de modo tal de lograr una caracterización distanciada de la idiosincrasia propia de una geografía determinada, o de la constelación de circunstancias que dio origen y confirió sus rasgos específicos a tal o cual asamblea particular. La mayor parte de las asambleas mencionadas ya no existen; algunas, sin embargo, siguen funcionando. Veintidós de nuestros entrevistados seguían participando en ellas a la fecha de las entrevistas, mientras que quince ya no lo hacían. Entre estos últimos, algunos se habían retirado cuando sus asambleas aún existían, ya sea porque éstas habían perdido su dinamismo y estaban en vías de extinción, o porque las expectativas que habían depositado en ellas se habían visto defraudadas por una u otra razón (diferencias de objetivos, rupturas, intentos de cooptación, ineficacia, etc.); otros, en cambio, habían dejado de participar ante la desaparición de sus respectivas asambleas.

El hecho de que nuestras entrevistas fueran realizadas en el curso del año 2005 impone una aclaración adicional. El tiempo transcurrido entre los hechos narrados y la narración de los hechos presenta tanto ventajas como desventajas; hemos intentado capitalizar los beneficios de la mirada retrospectiva sobre procesos ya concluidos sin padecer las desventajas que supone la intervención de la memoria, tales como la

aparición de distorsiones producto del olvido y de la “contaminación” con informaciones obtenidas con posterioridad a los tiempos evocados, así como del reacomodamiento retrospectivo resultante del conocimiento del desenlace de los procesos descriptos. Allí donde lo hemos juzgado necesario, hemos cotejado las informaciones brindadas por los entrevistados con datos procedentes de otras fuentes. No obstante, en el centro de nuestra atención se encuentran las ideas de los entrevistados acerca de la representación política y sus interpretaciones acerca de los procesos vividos más que la exactitud empírica de sus recuerdos.

En las páginas que siguen ofrecemos una reconstrucción del contexto de crisis de representación de octubre-diciembre de 2001 sobre la base de fuentes periodísticas y oficiales, material académico y testimonios de los entrevistados. En el apartado siguiente nos ocupamos del surgimiento del fenómeno asambleario, para luego analizar el discurso de los asambleístas en torno de una serie de cuestiones que resultan reveladoras de las diversas visiones acerca de la representación y de la profundidad de su crisis. Analizamos allí, en primer lugar, sus diferentes interpretaciones del grito de batalla de la protesta de diciembre de 2001, “Que se vayan todos”; a continuación, sus análisis de las relaciones que sus respectivas asambleas mantuvieron con las instancias representativas; y, finalmente, sus descripciones e interpretaciones de los procesos de deliberación y toma de decisiones que tuvieron lugar en el seno de las asambleas, así como del eventual surgimiento en ellas de liderazgos e instancias de delegación.

## **LA REPRESENTACIÓN EN CRISIS. DEL ESTALLIDO ELECTORAL A LA MOVILIZACIÓN CALLEJERA.**

Primero fue el estallido electoral. No es casual que el descontento se expresara ante el fracaso de la Alianza UCR-Frepaso. El gobierno aliancista inaugurado en 1999 no solamente había resultado particularmente inepto y falto de imaginación: era también, para la mirada ciudadana de entonces, la única apuesta que quedaba por intentar luego de un gobierno radical (1983-1989) truncado por la hiperinflación y de un gobierno peronista (1989-1999) que había dejado una herencia de pobreza, desempleo y corrupción.

Para la fecha de las elecciones legislativas de 2001 el fracaso de la Alianza era evidente en todos los frentes: no solamente allí donde había prometido poco y nada sino también en torno de cuestiones que constituían el núcleo de su identidad y cuyo abordaje dependía ante todo de la voluntad política y no de los recursos económicos. Entre ellas se hallaba la de la corrupción, que la Alianza había colocado en el centro de la campaña presidencial de 1999. Menos de un año después de su triunfo electoral había estallado un escándalo a raíz de la denuncia de

presuntos sobornos recibidos en el Senado Nacional a cambio de la aprobación de una ley clave para el gobierno aliancista; había quedado entonces en evidencia la falta de disposición presidencial a investigar los hechos, razón por la cual el vicepresidente –también presidente de la cámara cuestionada– había renunciado, quebrando la coalición gobernante a fines del 2000. La actitud del gobierno había revelado ante la mirada pública la existencia de una “clase política” en el sentido fuerte de la palabra, es decir, de “una casta que se recicla permanentemente”, que involucra a “todo el arco político” (Hombre, 57 años, comerciante, Asamblea Popular de Pompeya, con experiencia política previa), y que constituye la base de un “sistema” que “funciona mal”, es decir, “ajeno a su función específica”. Los políticos, en particular los del ámbito legislativo, eran entonces percibidos como representantes incapaces de representar desde el momento en que “funcionan ajenos a nosotros, a la opinión de los ciudadanos, y no cumplen con la finalidad básica que es el bien común. Son un círculo con el objetivo de sostenimiento y el incremento de su mismo poder” (Mujer, 60 años, psicóloga, Vecinos Indignados de Vicente López, sin experiencia política previa). Más que de los resultados del proceso judicial, la relevancia del escándalo de los sobornos provino de su verosimilitud a los ojos de la opinión pública. En ese sentido, constituyó un momento de fulgurante visibilidad en el cual se hizo evidente la brecha entre la literalidad de la idea de la democracia como “gobierno del pueblo” y su realidad empírica como “gobierno de los políticos” –políticos que, por añadidura, resultaban ser “todos iguales”: igualmente “corruptos”, “ladrones” y “delincuentes”, según los epítetos más frecuentes. De ahí al abierto estallido de la crisis, sólo faltaba que se abriera una ventana de oportunidad.

Ello sucedió en ocasión de las elecciones de renovación legislativa de octubre de 2001, apenas veinticuatro meses después de aquellos comicios de 1999 signados por el módico optimismo que despertaba el fin de la década menemista. ¿Cómo se inició la protesta? Los argumentos del tipo “construcción de un contencioso” son efectistas pero ineficaces. Son, en efecto, numerosas las explicaciones que funcionan sobre la base del supuesto de que la acumulación de “datos objetivos” alcanza para dar cuenta de la movilización política y social. Bien sabemos, sin embargo –por lo menos desde la formulación de la explicación de Tocqueville acerca de la erupción de la revolución en Francia– que no hay dato objetivo que alcance si no es por la intermediación de los imaginarios y la construcción de las subjetividades. La abrupta caída del PBI, los efectos de las sucesivas políticas de ajuste –que habían alcanzado el paroxismo en julio de ese año electoral– y las cifras astronómicas del desempleo y la pobreza nada “dicen” por sí mismos. Según datos oficiales, en octubre de 2001 la desocupación era del 18,3%, mientras



que la subocupación alcanzaba el 16,4%. Dieciséis de los 36 millones de habitantes de la Argentina se hallaban bajo la línea de pobreza y más de cinco millones habían caído por debajo de la línea de indigencia. Ahora bien, ¿por qué la explosión habría de ocurrir cuando la desocupación tocara, digamos, el 20%? ¿Por qué no antes; por qué no después?

La clave debe buscarse en la forma en que la ciudadanía procesa los datos duros de la realidad, tales como las cifras del riesgo-país o las informaciones sobre el desempleo y la pobreza. A lo largo del año 2001 las cifras de riesgo-país habían ido aumentando constantemente. Durante algún tiempo el gobierno intentó evitar que el número superara la línea que separaba la atracción de inversiones de la fuga de capitales. Para el momento en que la calificación superó el umbral de lo significativo, la cifra en constante movimiento había pasado a formar parte del conjunto de datos elementales que todo ciudadano debía conocer para salir a la calle, como si se tratara del pronóstico del tiempo, mientras que apenas unos meses antes sólo los expertos habían sabido de su existencia. La crisis era entonces palpable en la sensación de que las variables macro tenían efectos directos e inmediatos sobre la vida cotidiana de cada cual; de que las noticias que traía el periódico cada mañana podían suponer un vuelco en el destino individual, el cual se hallaba por consiguiente en manos ajenas e incontrolables. En lo que se refiere a los datos del desempleo y la pobreza, por su parte, lo que estaba en juego era la imagen que los argentinos se habían construido de sí mismos, que se despedazaba ante la constatación de que había personas hambrientas en el “granero del mundo”. La televisión mostraba imágenes de niños hambrientos en las provincias del norte; Argentina empezó a recibir cargamentos de ayuda de los mismos países europeos cuyos emigrantes habían poblado su territorio un siglo atrás; las páginas de Internet difundían entre los prósperos europeos la idea de apadrinar a un niño argentino para que pudiera comer e ir a la escuela. Fue entonces cuando los argentinos cayeron en la cuenta de que no eran todo lo “europeos” que habían creído ser: no solamente Argentina era parte de América Latina sino que atravesaba por situaciones que su clase media creía que sólo sucedían en África. Era, en suma, la imagen que los argentinos tenían de sí mismos y de su futuro –que de pronto parecía haberse truncado– lo que había cambiado. El estado de ánimo colectivo había saltado de la euforia exaltada de los años noventa a la lisa y llana autodenigración. Muy pronto ese sentimiento recibió una nueva traducción fotográfica en la imagen de centenares de personas que se alineaban a las puertas de los consulados español e italiano para tramitar el pasaporte que prometía un nuevo comienzo. El hecho de que no pocos argentinos dejaran el país en condiciones precarias traducía la sensación reinante de que en ningún lado se podía estar peor.

Desde varios meses antes de las elecciones, el rechazo que habría de expresarse electoralmente –y luego en forma extraelectoral e incluso extrainstitucional– se respiraba en las calles, así como en el espacio virtual de la *web* devenido foro de expresión y de comunicación entre ciudadanos. Abundaban las muestras de descontento con la oferta política: las mismas viejas caras de siempre, los mismos senadores sospechados de haber cobrado sobornos a cambio de la aprobación de una ley, los desconocidos de siempre que ocupaban bancas en el Congreso Nacional gracias a las ventajas de las “listas sábanas” que nadie parecía verdaderamente dispuesto a suprimir; en fin, los mismos políticos que desde hacía años participaban, sin distinción de colores partidarios, en un toma y daca que resultaba en el desvío de cuantiosos fondos públicos y en el desvirtuamiento de su misión en tanto que representantes del pueblo. En ese contexto, se multiplicaban las apelaciones –procedentes de “ciudadanos comunes” en forma individual o en asociaciones *ad hoc*– a votar en blanco, a anular el voto mediante el uso de boletas “caseras” en lugar de las oficiales, de modo tal de “votar” por personajes de ficción o por respetables figuras históricas, o mediante la colocación dentro del sobre de mensajes críticos o insultantes hacia los políticos o de cualquier otra clase de objeto que pudiera ser utilizado para expresar enojo e insatisfacción. Otros tantos se negaban a convalidar la falta de opciones mediante el recurso a la abstención: los autodenominados “Kilómetro 501”, por ejemplo, proponían burlar a las autoridades realizando excursiones colectivas que, en el domingo electoral, condujeran a los votantes a más de quinientos kilómetros de su lugar de votación, eximiéndolos legalmente de su deber electoral.

Los resultados de la elección se colocaron en línea con ese clima de opinión. El conjunto de quienes no concurrieron a votar y de quienes emitieron alguna forma de voto “negativo” (nulo o en blanco) alcanzó cifras superiores al 40% de los votantes habilitados, un porcentaje que superó ampliamente a la suma de los votos recibidos por los dos mayores partidos políticos. Con enormes variaciones entre distritos, la abstención alcanzó a nivel nacional la cifra inédita del 24,58% del padrón. Los votos nulos y en blanco sumaron 23,99% de los sufragios emitidos para la categoría diputados nacionales (13,23% y 10,76%, respectivamente). Estas modalidades de comportamiento electoral –más acentuadas en los sectores urbanos y de mayor nivel socioeconómico o educativo– no fueron una expresión de apatía o indiferencia sino que tuvieron –en particular la primera– un carácter activo e incluso militante. La avalancha de votos anulados fue en verdad un hecho novedoso. A lo largo del ciclo democrático iniciado en 1983, el voto en blanco había seguido una trayectoria lentamente ascendente; lo mismo había ocurrido con la abstención, pese al carácter obligatorio del voto. Hasta el

2001, sin embargo, las encuestas mostraban que las razones dominantes de la abstención eran la falta de interés y de tiempo para informarse más que el rechazo liso y llano de la política debido a su identificación con la corrupción (Ferreira Rubio, 1998). No se trataba, todavía, de un panorama de crisis de representación, sino de la situación normal (aunque ciertamente precaria y volátil) del vínculo representativo en el marco del formato de representación que se había instalado progresivamente desde las elecciones inaugurales de 1983 (Pousadela 2004, 2005). La transición desde la “democracia de partidos” hacia la “democracia de audiencia” –a la que, junto con Bernard Manin (1992, 1998), denominamos “metamorfosis de la representación”– supone en efecto una serie de transformaciones. Entre ellas se cuentan la personalización de los liderazgos políticos, la transformación de los partidos en maquinarias políticas desideologizadas, la declinación de la importancia de los programas partidarios, el ascenso de los medios de comunicación –y de la televisión en particular– como escena de producción de acontecimientos políticos, la consiguiente preponderancia de la imagen por sobre el debate de ideas, la declinación de los electorados cautivos, y la fluctuación de las preferencias políticas de la ciudadanía, cuya lealtad ya nadie puede dar por descontada. Fue ese escenario de apática normalidad el que resultó sacudido por el comportamiento electoral de la ciudadanía en octubre de 2001.

Mientras que las cifras de los comicios y los datos arrojados por las encuestas a lo largo de los veinte años precedentes se ajustaban a lo esperable en el contexto de la democracia de audiencia, los sucesos de octubre de 2001 y los acontecimientos subsiguientes constituyeron, en cambio, un fenómeno cualitativamente diferente: una auténtica crisis de representación. Quedaron, pues, colocados en primer plano el cuestionamiento del lazo representativo y de los mecanismos que, presumiblemente, tornan a los representantes “desleales” hacia sus representados desde el instante mismo en que se convierten en tales; la denuncia de una “clase política” indiferenciada en su composición y con intereses corporativos más poderosos que los de sus representados; y la búsqueda de alternativas a la viciada relación entre representados y representantes.

Dos meses después del cataclismo electoral se produjo el estallido extraelectoral. El proceso se precipitó desde comienzos de diciembre, cuando se volvió evidente la incapacidad del gobierno nacional para hacer frente a los vencimientos de fin de año de los servicios de la deuda pública. La negativa del FMI a desbloquear un nuevo préstamo para asegurar los gastos mínimos del Estado y el pago de los vencimientos de fin de año provocó entonces una fuerte fuga de capitales. El 3 de diciembre el gobierno promulgó un decreto que limitaba drásticamente las posibilidades de retiro de fondos en efectivo de los bancos, medida

que fue rápidamente bautizada como “corralito financiero”. Un mes más tarde la paridad entre el peso y el dólar sobre la que se había basado la estabilidad de la economía durante una década había pasado a la historia, y los fondos atrapados en los bancos habían sufrido una brutal devaluación. Entretanto, miles de millones de dólares, mayormente en manos de grandes empresas, se habían fugado al exterior. Al mismo tiempo se extendían por varias provincias las huelgas de empleados públicos en reclamo del pago de salarios atrasados, convergiendo con las manifestaciones de los movimientos de trabajadores desocupados, que llevaban ya largo tiempo haciéndose notar mediante piquetes y cortes de rutas. El 12 de diciembre se produjo en la Capital Federal el primer “cacerolazo” protagonizado por ciudadanos de clase media en protesta por el congelamiento de las cuentas bancarias. Al día siguiente fue el turno de la huelga general convocada por las tres confederaciones sindicales: las dos CGT (Confederación General del Trabajo), oficial y disidente, y la CTA (Central de Trabajadores Argentinos). En la misma semana se llevó a cabo la consulta nacional organizada por el Frente Nacional contra la Pobreza, una alianza de la CTA y algunos partidos de centroizquierda e izquierda. Sus resultados superaron los pronósticos más optimistas de sus organizadores: tres millones de personas tomaron posición a favor de la propuesta de un seguro universal de desempleo. El día 14 se produjeron saqueos en dos grandes ciudades del interior; Rosario y Mendoza, extendiéndose gradualmente al resto de los distritos y llegando tres días más tarde al Gran Buenos Aires, donde el clima de confusión fue alimentado por la intervención provocadora del aparato justicialista. Dos días después, el 19 de diciembre, los saqueos y enfrentamientos con la policía en el Gran Buenos Aires causaron las primeras muertes –algunas, a manos de comerciantes que buscaban defender sus negocios; muchas otras por obra de la represión policial. Se produjeron en diversos puntos del país huelgas y manifestaciones de asalariados, en especial del sector público, que apuntaban no solamente contra el gobierno federal sino también contra los gobiernos provinciales y municipales, en su mayor parte de signo justicialista. En algunos distritos tuvieron lugar combates callejeros particularmente violentos. Son varios los entrevistados que afirman haber tenido ese día la sensación de que la situación había “explotado”, lo cual los hacía “responsables” de lo que ocurriera a continuación. La idea dominante era –en palabras de una ex asambleísta de Lanús– que “se terminó todo, nos tenemos que hacer cargo” (Mujer, 26 años, sin experiencia política previa). Esa misma noche el presidente De la Rúa pronunció un discurso por cadena nacional denunciando a los “enemigos del orden y de la República”, amenazando con reprimir, declarando el estado de sitio y convocando –demasiado tarde– a la “unión nacional” con la oposición.

Los cacerolazos de protesta comenzaron en Buenos Aires cuando el presidente aún estaba leyendo su discurso, al que muchos de nuestros entrevistados describen como “patético” y “autista”. Terminada la alocución, los manifestantes comenzaron a converger espontáneamente, cacerola en mano, hacia la Plaza de Mayo, en abierto y explícito desafío al recién declarado estado de sitio. Este elemento específico es destacado por la mayoría de los entrevistados, que conceden una importancia comparativamente menor, en tanto que explicación de la movilización, a la confiscación de los depósitos y a la existencia de una conspiración para “voltear” a De la Rúa.

El estado de sitio es identificado por los asambleístas como “el símbolo jurídico de las dictaduras militares” y como “un recuerdo de otras épocas”. Su implantación “tuvo un peso decisivo como gatillo para que la gente respondiera” (Hombre, 50 años, militante de izquierda). Esta respuesta es interpretada como el resultado de “tantos años de militancia de los organismos de derechos humanos [que] han dejado una huella indeleble, creo que en el cerebro, o en algún lugar del inconsciente colectivo” (Mujer, 38 años, integrante del Foro Social de la Ciudad de Buenos Aires, con experiencia político-partidaria). El desafío al estado de sitio marca, en ese sentido, el “cierre de una etapa histórica que comenzó cuando se abrió la dictadura el 24 de marzo de 1976”. Fue precisamente ese desafío el que hizo posible también la resignificación y la reapropiación de los símbolos que habían sido capturados por los militares: así, por ejemplo, explica un entrevistado que “a mí no me gusta cantar el himno argentino, nunca, y creo que esa noche lo canté, porque era otro contexto” (Hombre, 49 años, periodista, Asamblea de Palermo Viejo, ex exiliado).

En todo caso, la mayoría de nuestros asambleístas coincide en que los ruidos de las cacerolas comenzaron precisamente en el momento en que fue anunciado el estado de sitio. Pocas horas más tarde, ya en la Plaza de Mayo, comenzaría a sonar el reclamo, aún incompleto, que daría su especificidad a la protesta: “que se vayan”. A la una de la mañana del 20 de diciembre se concretó la reclamada renuncia del ministro de Economía. Seis horas después era el presidente de la Nación quien se retiraba en helicóptero desde la terraza de la Casa Rosada luego de firmar su propia renuncia. Por primera vez en la historia, un gobierno surgido de elecciones libres era derribado no por un golpe militar sino por el rechazo popular manifestado en las calles. Fue, según un asambleísta que califica de “febril” a la jornada, “una situación inédita, [porque] parecía que la gente estaba echando a un Presidente” (Hombre, 32 años, Asamblea Gastón Riva, fotógrafo con escasa experiencia política previa).

El grueso de la literatura dedicada al análisis de esas jornadas las describe en tono épico, como un momento de ruptura a partir del cual

ya nada volvería a ser como era antes. Bajo esa misma luz ellas son pensadas también por muchos de sus protagonistas. Si bien no todos nuestros entrevistados salieron a la calle el 19 por la noche, los que sí lo hicieron describen su salida nocturna como un momento “maravilloso” o “extraordinario” a la vez que describen a los acontecimientos de esos días como la culminación de un “gran proceso social”, un “momento de ruptura” y “una bisagra en la historia argentina”. Sin embargo, mientras que algunos intentan capturar su sentido mediante el vocabulario clásico de la lucha de clases o por analogía con otros procesos históricos, muchos otros destacan la absoluta novedad del fenómeno.

En el rubro de lo novedoso es repetidamente destacada la participación de personas que nunca lo habían hecho antes, y que se hallaban “adormecidas” ya sea por los efectos de la represión de los setenta, ya por los beneficios de la estabilidad económica de los noventa. “A mí me hizo acordar un poco a la película *Despertares*”, apunta en ese sentido una ex asambleísta de Flores. “[Había] una parálisis absoluta, una inercia [...] y de golpe salió gente a la calle que [...] no creo vuelva a salir ni aunque su equipo de fútbol salga campeón, básicamente” (Mujer, 38 años, con experiencia político-partidaria). Entre quienes salieron entonces por primera vez se hallaba un futuro integrante de la Asamblea de Castro Barros y Rivadavia que afirma reconocerse como parte “de la clase social favorecida por el menemismo” [de modo que, aunque “veía que las cosas no estaban bien”, no reaccionó antes porque “a mí no me tocaba”]. “Lo que me pasó el 19 y 20 de diciembre”, dice, es que “perdí la inocencia” (Hombre, 36 años, Licenciado en Administración de Empresas).

También original fue el hecho de que la lógica de la representación –abiertamente cuestionada– fuera temporariamente suplantada por la “lógica de la expresión” (Colectivo Situaciones, 2002:15). La movilización del 19 de diciembre es, en efecto, capturada mayoritariamente mediante la figura del “estallido” o la “explosión”; así, el estado de sitio es señalado como la ventana de oportunidad que permitió dar libre cauce a la expresión del hartazgo, la angustia, el miedo o la furia, entre otros sentimientos nombrados por los entrevistados. De lo que se trataba era de “salir a las calles y protestar y hacer una catarsis. De repente algo que parecía muy trágico se tornaba carnavalesco, divertido” (Mujer, 29 años, socióloga, Asamblea de Palermo Viejo, autodefinida como “independiente”). Agrega otro miembro de la misma asamblea: “Eran miles y miles de personas en las calles, desafiando el estado de sitio que había proclamado De la Rúa, sin saber muy bien a qué se salía [...] Había una sensación de ‘queremos más’, no se sabía muy bien qué” (Hombre, 49 años, periodista, con experiencia política en los setenta y ochenta).

Junto con la naturaleza predominantemente expresiva de la manifestación es sistemáticamente destacado su carácter espontáneo,

autoconvocado e inesperado. “Fue una cadena casi sin origen”, escribe el sociólogo Horacio González. “Nadie podía decir ‘yo inicié esto’, y en el Bar Británico, días después, se discutía: ‘yo te ví a vos y empecé’” (Colectivo Situaciones 2002: 48). Reflexiona del mismo modo un asambleísta de Flores: “yo decía: ‘¿Quién será el primero que golpea? Como en la cancha, ¿quién empieza con el cantito? Hay uno que es primero, quizás un día se cayó la tapa de una cacerola y empezaron’”. Tan espontáneos fueron los cacerolazos que, en esos días, “nadie sabía cuando venía el próximo”, destaca otro asambleísta (Hombre, 49 años, periodista, Asamblea de Palermo Viejo, con experiencia política).

El acto de desafío que fue la excursión nocturna del 19 de diciembre fue también la celebración de una sorpresa: los protagonistas eran ganados por la sensación de estar protagonizando un hecho histórico, de haber sido arrastrados por un inesperado proceso colectivo que, al tiempo que los guiaba, los convertía en actores. “Yo estaba más sorprendido, más anonadado [...] y me emocionaba [...] [al] pasar por los barrios y ver que la gente salía a los balcones, [era] un momento de comunión”, explica un integrante de la Asamblea Gastón Riva que dice haber tenido en ese preciso instante la “sensación de estar viviendo un momento histórico, y estar *haciendo* un momento histórico” (Hombre, 32 años, fotógrafo, experiencia previa limitada a la asistencia a manifestaciones). Un ex asambleísta de Pedro Goyena y Puán, por su parte, lo expresa del modo siguiente:

Es muy raro ser conciente en el mismo día de estar viviendo algo histórico. [...] Sentíamos que por fin estaba pasando algo. [...] Esa efervescencia, esa idea de que la vida tenía un sentido[...] También [teníamos] la incertidumbre de qué iba a pasar. Y estar atentos a no perders nada (Hombre, 43 años, artista plástico, fotógrafo y profesor universitario, sin experiencia política previa).

Los mismos individuos que, en su rol de audiencia, habían pasado largas horas siguiendo la evolución de los acontecimientos por televisión, los mismos que se habían agolpado frente a sus pantallas para mirar la última aparición pública del presidente declarando el estado de sitio y que luego –todavía en carácter de espectadores– se habían asomado a sus ventanas y balcones a escuchar y a mirar lo que pasaba afuera, se convirtieron en actores en el momento en que, sin saber muy bien porqué –o acaso sabiéndolo pero desconociendo si sus motivaciones se compadecían con las de cada uno de los demás– corrieron a sus cocinas a buscar ollas, sartenes y cucharones para golpear desde sus ventanas. Esos individuos se incorporaron a la multitud en el momento en que, al ver que sus vecinos –gentes a la que, como recalcan numerosos entrevistados, nunca antes habían dirigido la palabra– comenzaban

a agolparse con sus respectivas cacerolas en sus respectivas puertas, bajaron también a hacer ruido primero desde sus umbrales, luego ya en las esquinas, más tarde en alguna intersección emblemática o en la plaza más importante del barrio, y un poco más tarde, tal vez, en el trayecto hacia la Plaza de Mayo o hacia la residencia presidencial de Olivos o el domicilio del renunciado Ministro de Economía. “La gente iba así, individualmente, casi... sin un movimiento colectivo”, relata un ex asambleísta de Palermo Viejo (Hombre, 65 años, empleado público, sin militancia previa). Atrás quedaban los televisores encendidos, en una soledad no premeditada que se prolongaría durante horas, incluso durante toda la noche. La indumentaria de sus propietarios, la compañía de niños pequeños y cochecitos de bebés que ahora se desplazaban en grupos por las calles de la ciudad, eran un signo más del carácter no planificado de la partida. Los partidos políticos estaban ausentes; sólo se veían banderas argentinas. Recuerda otro integrante de la misma asamblea que “había más personas que pancartas, las pancartas estaban atrás de las personas y no las personas atrás de las pancartas” (Hombre, 48 años, desempleado y estudiante, breve experiencia política previa). “La gente no gritaba consignas políticas, no era lo habitual...”, ratifica otro asambleísta de Palermo (Hombre, 49 años, periodista, con nutrida experiencia política).

Los participantes de ese día –rememora otra ex integrante de la misma asamblea– eran “gente desorganizada, eran vecinos que apenas nos reconocíamos” (Mujer, 44 años, artesana). Los entrevistados que tienden a identificarse como “ciudadanos comunes” son los que con mayor naturalidad dan por sentado el carácter espontáneo de los acontecimientos; aquellos que tienen mayor experiencia militante, en cambio, lo tematizan y llegan a ponerlo en duda. Reconocen, ciertamente, haber sido sorprendidos por el primer cacerolazo; algunos dicen haberse ido a dormir después de escuchar el discurso del presidente, o haber estado en ese momento en un brindis de fin de año, encontrándose sin saber qué hacer. “Había gente que no estaba segura de que hubiera que ir. [...] La militancia estaba como más desconcertada”, recuerda uno de ellos. “Nosotros los militantes llegamos después que la gente... o sea, que la primer gente, digamos, sin organización previa”. Pero –afirman– poco más tarde esa misma noche comenzó a “operar” la militancia, proveyendo alguna forma de organización. Otros, en cambio, simplemente se resisten a creer que fuera posible semejante manifestación colectiva sin una dirección política. Afirma un militante de izquierda: “Tengo dudas, por mi forma de ver la política, de que las movilizaciones del 19 hayan sido sólo fruto de la espontaneidad. [...] Me cuesta convencerme de esto, de que no haya habido alguien con la visión política como para convocar la movilización” (Hombre, 50 años). Estas dudas



se hacen visibles en las vacilaciones del lenguaje; una asambleísta de la Multisectorial de San Cristóbal, por ejemplo, habla de la llegada de las “columnas” de manifestantes a la plaza para luego corregirse: “digo, no, no estaba organizado en columnas, veníamos así, se iba sumando la gente, la gente iba bajando” (Mujer, 31 años, maestra).

Durante las jornadas de protesta se produjo una suspensión temporaria de las identidades sociales previas (Giarraca, 2003). Nuestros entrevistados se refieren a ella mediante la descripción del suceso como una “fiesta” o un “carnaval”, una vorágine en la cual “no tenías conciencia del tiempo, [ni de] dónde estabas” (Hombre, 29 años, estudiante, Asamblea de Palermo Viejo, sin experiencia política previa). Fue así como pudo establecerse, bajo un mismo lema, una larga cadena equivalencial entre reclamos extremadamente diversos, entre los cuales destacaban el repudio de un modelo de crecimiento económico basado en la exclusión y el rechazo de un sistema político ineficiente, ineficaz y corrupto. El *slogan* “que se vayan todos” que comenzó a articularse en esas jornadas englobó cuanta queja o demanda hubiera insatisfecha y requiriera del señalamiento de un responsable.

En contraste con el “clima exultante” del 19, el 20 de diciembre la Plaza de Mayo se convirtió en un campo de batalla y en una fortaleza que unos pretendían ocupar y otros desalojar. “Del espontaneísmo y la cosa más familiar del 19”, afirma un integrante de la Asamblea 20 de Diciembre de Flores, “se pasó al 20 donde ya había una acción más de grupos mínimamente politizados, pero politizados. Había gente suelta, había tipos de traje tirando baldosas, enardecidos. Pero era muy fuerte [la presencia] de grupos politizados, sin banderas” (Hombre, 33 años, militante partidario). “Veías los cuatro o cinco [conocidos], las Madres [de Plaza de Mayo], los pañuelitos... pero después no estaba el activismo que uno conoce, el activismo de mi generación”, afirma un asambleísta de Parque Patricios.

El que enfrentó claramente a la cana fue otro activismo [...] La izquierda sí estaba, pero estaba fuera del *quilombo* [...] La izquierda no enfrentó [a la policía]. Y yo sí vi cómo enfrentó otra gente. [...] Los motoqueros [...] El movimiento piquetero no partidario. [...] Era una rebelión en la que se incorporaron básicamente, para mí, jóvenes desclasados. [...] Fue una rebelión popular pero básicamente *una rebelión sin dirección* (Hombre, 54 años, encuestador, con experiencia militante desde los setenta).

La jornada puso en escena una violencia “desreglada”, de una intensidad cuyos antecedentes no se encuentran en las acciones guerrilleras de los años setenta sino “en las canchas de fútbol y en los recitales de rock en los barrios” (Colectivo Situaciones, 2002:63), así como –tal

como lo reconocen varios entrevistados– en las luchas piqueteras y en “puebladas” como las de Santiago del Estero (1993), Cutral-Có, Plaza Huincul (1996) y Corrientes (1999), a partir de las cuales se había ido constituyendo un repertorio de acción colectiva que era ahora resignificado en la Plaza de Mayo. El saldo final de esta experiencia fue de 35 muertos, 439 heridos y 3273 detenidos.

Pese a los intentos de diversos partidos políticos de izquierda por liderarlos, los acontecimientos de los días 19 y 20 de diciembre no tuvieron un autor –alguien que los convocara, los guiara, los dirigiera; alguien que, en suma, los tuviera bajo su control. “Los principales dirigentes de los partidos [de izquierda] estaban como yo tomando mate en la casa y escucharon ruidos”, ilustra un entrevistado. Sin embargo, por efecto de la activación del clivaje “gente común vs. clase política” y de la consiguiente división del espacio social en dos campos antagónicos, los acontecimientos produjeron un sujeto. Un sujeto de una amplitud y una indefinición sin precedentes, ya que alrededor de una tercera parte de la población de la ciudad de Buenos Aires y la zona del conurbano participó de los cacerolazos y/o de las asambleas subsiguientes.

A continuación de la renuncia del presidente, luego de las sucesivas dimisiones de quienes le seguían en la cadena sucesoria y tras dos días de intensas negociaciones, la Asamblea Legislativa nombró como presidente interino al gobernador peronista de San Luis, Adolfo Rodríguez Saá, otorgándole el mandato para gobernar el país hasta la celebración de nuevas elecciones el 3 de marzo de 2002. El 23 de diciembre asumía eufórico el nuevo presidente, anunciando ante la Asamblea Legislativa la suspensión de pagos por la deuda externa y la consiguiente caída del país en *default* (recibiendo vítores y aplausos de su audiencia de diputados y senadores nacionales) y prometiendo la creación de un millón de nuevos empleos en un mes, el mantenimiento de la paridad peso-dólar junto con la creación de una “tercera moneda” nacional (que era, en verdad, una devaluación encubierta), el fin del “corralito” que mantenía atrapados los depósitos de los ahorristas y la realización de la postergada “revolución productiva” anunciada en 1989 por Carlos Menem. Una vez sentado en su puesto, Rodríguez Saá manifestó de inmediato su intención –contraria al mandato otorgado por la Asamblea Legislativa– de permanecer allí hasta completar el período trunco de la Alianza –es decir, hasta el 10 de diciembre de 2003. Las manifestaciones de descontento contra el gobierno nacional se reiniciaron ante el anuncio –contrario a la promesa realizada escasos días atrás– del mantenimiento del corralito y ante la designación cuestionados ex integrantes del gobierno de Menem en importantes puestos en el nuevo gobierno. En ese contexto, los gobernadores justicialistas pronto retiraron su apoyo al nuevo presidente, que en la víspera de Año Nuevo acabó por presen-

tar su renuncia. En el curso de la protesta contra Rodríguez Saá el grito de “que se vayan” se transformó en el ya clásico “que se vayan todos” –al que se agregó, además, la precisión de “que no quede ni uno solo”. Del cuestionamiento generalizado no se libraron ni los sindicalistas ni los jueces. Lo que este cacerolazo puso en evidencia fue la debilidad que aqueja a los gobiernos –y a las figuras públicas en general– una vez que quedan colocados bajo los reflectores vigilantes de una ciudadanía inusualmente alerta que ya ha ensayado con éxito la revocación de hecho del mandato de sus gobernantes y que está lista para volver a hacerlo ante la menor provocación.

El 2 de enero de 2002 la Asamblea Legislativa designó presidente a Eduardo Duhalde, ex gobernador de la provincia de Buenos Aires, poderoso jefe del aparato justicialista de ese distrito y, paradójicamente, candidato presidencial justicialista en 1999, derrotado en esa oportunidad por Fernando De la Rúa, cuyo mandato era ahora llamado a completar<sup>2</sup>. En ese momento –nos recuerda un entrevistado– “se hizo un cacerolazo que no fue tan comentado por los medios, era un feriado, no se plegó tanto... No tuvo tanta repercusión, pero yo pasé cerca del Congreso cuando se estaba votando y se escuchaban las cacerolas. Era una cargada, nombrarlo a él que venía del PJ, de toda esa mafia, que había estado con Menem, que había perdido con De la Rúa” (Hombre, 29 años, sociólogo, Asamblea de Palermo Viejo, sin experiencia política previa).

En el proceso que condujo de la renuncia de De la Rúa hasta la relativa estabilización de un gobierno sustituto alrededor de abril de 2002 se sucedieron cinco presidentes y seis ministros de Economía. Durante esos meses se produjeron toda clase de conflictos: a las huelgas y los conflictos derivados de la pobreza, el desempleo y el hambre –piquetes, cortes de ruta, saqueos y pedidos de alimentos– se sumaron las protestas de la clase media atacada y empobrecida que comprobó su capacidad de veto mediante el recurso a los cacerolazos y, secundariamente, mediante ataques verbales y a veces físicos a los políticos, identificados como los más prominentes responsables de la situación. Eran “días tan intensos... se cambiaban los presidentes todo el tiempo”, recuerda un entrevistado. “En cada cambio se iba a la Plaza, había que salir para presionar porque lo que se pedía en ese momento era una asamblea constituyente” (Hombre, 43 años, artista y profesor universitario, ex Asamblea de Pedro Goyena y Puán, sin experiencia política previa).

---

2 Efectivamente, la Asamblea Legislativa confió la presidencia a Eduardo Duhalde hasta fines de 2003, para que terminara el mandato inconcluso de De la Rúa. Sin embargo, en junio de 2002, luego de la represión policial que terminó con dos jóvenes piqueteros muertos en Avellaneda, Duhalde se vio obligado a recortar su mandato llamando a elecciones anticipadas para el mes de abril de 2003.

## **EL MOVIMIENTO ASAMBLEARIO COMO RESPUESTA Y CATALIZADOR DE LA CRISIS**

El producto más novedoso y duradero de las jornadas del 19 y 20 de diciembre de 2001 fueron las asambleas populares, barriales y vecinales<sup>3</sup>. Las asambleas fueron el subproducto organizativo del espontaneísmo de las jornadas de protesta y en su origen se encuentra la experiencia del poder. Son, en efecto, numerosos los asambleístas que localizan el inicio de su participación en esa novedosa sensación de que “se podía formar algo para actuar políticamente, para transformar algo”:

No era nada claro, ni toma del poder, ni formar un partido, no era nada de eso... Sabía que no tenía una meta clara de qué se podía lograr con todo eso, sí que se podía participar de alguna forma, y generar un poder que podía cambiar las cosas. En ese momento uno se sentía con mucho poder, porque había tumbado dos presidentes, teníamos en jaque a otro. A la Corte Suprema, también (Hombre, 29 años, Asamblea de Palermo Viejo, sin experiencia política previa).

El poder es aquí entendido al modo arendtiano, como aquello que cobra existencia cuando las personas se reúnen mediante el discurso y la acción, es decir, cuando actúan de común acuerdo. Las asambleas –afirma una ex asambleísta de Montserrat– surgieron simplemente porque “la gente se juntó con el vecino, se juntó con el otro [...] y dijo ‘tenemos que hacer algo’, porque tenía esa sensación de que ese día se había salido a la calle y se había hecho algo” (Mujer, 55 años, con experiencia política previa). De hecho, muchas asambleas nacieron en los mismos espacios y en el momento mismo en que

---

3 Diferentes asambleas adoptaron diferentes denominaciones, en muchos casos luego de arduas discusiones acerca del perfil que se buscaba conferirles. Como bien señala Rossi (2005), la denominación de “barrial” o “vecinal” enfatiza el movimiento hacia la organización territorial por parte de quienes, pese a no contar ya con un empleo estable capaz de producir solidaridad y sentimientos de pertenencia, aún tienen un lugar de residencia capaz de generar relaciones de vecindad y nuevas formas de solidaridad. El término “asamblea popular”, en cambio, coloca el énfasis en la rearticulación del sujeto pueblo. Según Rossi, la autodefinición de una asamblea como “popular” está ligada a una interpretación de diciembre de 2001 como un contexto de crisis del sistema capitalista o del modelo neoliberal y de su correlato político, la democracia representativa o “partidocracia”, y a la comprensión del slogan “que se vayan todos” como el llamado a la creación de una alternativa a esas estructuras en crisis. En contraste, las autodenominadas “asambleas barriales” tienden a concebir la crisis como el resultado de la delegación persistente y excesiva de autoridad en un sistema político carente de mecanismos efectivos de *accountability* y de participación y control ciudadanos. En consecuencia, interpretan el “que se vayan todos” en términos de la re-legitimación de la representación política y la corrección de sus mecanismos deficientes.

los vecinos autoconvocados participaban de los cacerolazos. Explica una vecina de Olivos:

Para ir y gritarle al Presidente, ¿adónde tenés que ir? A la casa presidencial [de Olivos]. [...] Ahí empezaron a decir: “Esta es la asamblea de Olivos, la asamblea de Olivos”, y se empezaron a juntar los mismos vecinos, los mismos vecinos, y bueno... (Mujer, ex Asamblea de Olivos, con afiliación partidaria, voluntaria en una biblioteca popular).

Otro entrevistado relata que la Asamblea 20 de Diciembre de Parque Avellaneda “empezó como las demás asambleas siendo grupos espontáneos de vecinos que se juntaban para ir a los cacerolazos en Plaza de Mayo [...] A la segunda semana, más o menos, de tanto de ir a los cacerolazos [...] fue surgiendo la idea, en el viaje de vuelta, de juntarse previamente, una hora antes para planificar, como las demás asambleas. Primero empezamos a ser asamblea para discutir cómo íbamos a ir a los cacerolazos. [...] De ahí fueron surgiendo otras conversaciones” (Hombre, 41 años, maestro, con experiencia sindical). La convicción de que el poder reside en el “estar juntos” aflora en el discurso del asambleísta que explica que lo que surgió de valioso en el primer encuentro no fue sino “un reconocimiento, un compromiso de volvernos a juntar” (Hombre, 45 años, empleado, Asamblea de Palermo Viejo).

Pese a destacar el carácter “espontáneo” del surgimiento de las asambleas, muchos de nuestros entrevistados aceptan el hecho de que ellas fueron convocadas por alguien. Lo que subrayan, en cambio, es que dicha convocatoria fue realizada por “vecinos comunes” iguales a ellos mismos, a menudo con escasa o nula experiencia política, que simplemente tomaron la iniciativa de escribir un cartel o distribuir un volante casero para dar inicio a algo que luego creció por decisión voluntaria de cada adherente, por su propio impulso y sin direcciones ni liderazgos. Esta espontaneidad, afirman, confirmó un carácter “genuino” al movimiento, que es repetidamente caracterizado como surgido “de abajo” y a espaldas de los partidos, los militantes y las organizaciones de izquierda, que estaban distraídos mirando para otro lado. “Si bien yo tenía experiencia política” –afirma un periodista– “yo no convoqué a la formación de la asamblea; convocaron cuatro personas que no tenían experiencia en militancia política. [...] Yo con toda mi experiencia política no pude ver el fenómeno y ellos sin experiencia política lo pudieron ver. Lo vieron y tuvieron la iniciativa”. (Hombre, 49 años, ex exiliado, Asamblea de Palermo Viejo).

También es mencionado una y otra vez el hecho de que “la gente” se hallaba entonces en estado de disponibilidad para responder a esta clase de convocatoria: lo que era extraordinario no es, pues, que alguien llamara a formar una asamblea sino que tanta gente respondiera. Más

importante que el llamado en sí era el hecho de que el proceso no fuera controlado ni dirigido por nadie. Así lo explican dos asambleístas:

Las asambleas eran relativamente espontáneas. Es como el cantito en la cancha: [...] se arma en la semana. El tema es si te lo dejan cantar, si todos lo quieren aprender y si lo cantan cuando vos decís... Esa es la historia, esto es lo mismo. Las asambleas fueron convocadas. [...] [Pero] andá a convocar la asamblea con volantitos y a meter trescientas personas en la calle (Hombre, 47 años, actor y director de teatro, Asamblea 20 de Diciembre de Flores, con experiencia política).

Uno encontraba papelitos [que decían] “los vecinos nos reunimos”. Evidentemente esos papelitos de algún lado salían. [...] [Había] organizadores de cada una de las asambleas. De cualquier manera, esto para mí es un dato anecdótico [...]. El peso de ese momento realmente lo hacía el vecino que quería de alguna manera participar; que se sentía defraudado, nada representado” (Mujer, 50 años, Asamblea de Alvarez Jonte y Artigas).

Otros entrevistados afirman que sus asambleas fueron convocadas por organizaciones preexistentes: es el caso de la Asamblea Popular de Liniers –cuyas bases, afirma uno de sus miembros, estaban sentadas desde una semana antes del 19 de diciembre, cuando los comerciantes del barrio organizaron una protesta en Plaza de Mayo–; de las asambleas de Palermo Viejo y Congreso –que reconocen su origen en la convocatoria de un grupo de vecinos que para entonces llevaba más de un año movilizado frente al Congreso en demanda del inicio del proceso de juicio político a la Corte Suprema de Justicia–; y de la Asamblea Gastón Riva de Caballito, convocada desde un Centro Cultural. Unos pocos entrevistados afirman que sus respectivas asambleas fueron “propuestas” por algún partido político, como el Partido Obrero, o por militantes “suelos” pertenecientes a alguna organización. Son, sin embargo, más numerosos los que destacan que la iniciativa –tanto de los “vecinos comunes” como de los militantes– fue tomada siguiendo el “efecto demostración” de otras asambleas ya en funcionamiento. Es decir, sostienen que las primeras asambleas fueron indudablemente “espontáneas” en el referido sentido del término y que “otras se formaron después, al caballo de eso, por los partidos. [Pero] había un proceso ya objetivo en curso” (Hombre, 34 años, encuestador, Asamblea 20 de Diciembre de Flores, con experiencia política). Abundan, pues, relatos como el siguiente:

[Un día] me encuentro con una asamblea en la esquina de Castro Barros y Rivadavia, la calle cortada y veinte o treinta personas con un megáfono a los gritos, y me quedé. [...] Lo comenté con amigos y con los compañeros del barrio y a los dos o tres días vimos que pasaba lo mismo en

el Cid Campeador. Ahí nos decimos a armar una en Flores. Hicimos un par de afiches convocando en la Plaza de Aramburu [...] [Pensamos] que vendría alguno, qué sé yo. Bueno, nos encontramos con que éramos doscientos tipos. [...] Los que habíamos convocado nos presentamos como vecinos e hicimos las veces de moderadores. [...] Usamos la metodología que habíamos visto en otros lados (Hombre, de ocupación “militante”, 33 años, Asamblea 20 de Diciembre de Flores).

Luego del surgimiento de las asambleas, los cacerolazos pudieron repetirse gracias a los recursos organizativos que ellas pusieron en movimiento, pero en ese mismo acto fueron perdiendo espontaneidad, puesto que cada vez más fueron las propias asambleas las que los convocaron y trataron de coordinarlos. Al igual que los cacerolazos que las habían precedido, las asambleas pronto debieron enfrentar dos acusaciones cruzadas: por un lado, lo que se suponía que era su motivo fundamental –el rechazo al “corralito” bancario– fue denunciado como indigno o espurio; por otro lado, ellas fueron señaladas como reductos izquierdistas con inconfesables “motivaciones políticas”.

El carácter inaceptable de las motivaciones “materiales” y “burguesas” como resortes de la acción política es internalizado por la mayoría de los entrevistados, empeñados en negar la primera acusación. En lo que se refiere a la segunda, cabe señalar que si bien las asambleas fueron a menudo impulsadas, sostenidas, colonizadas o manipuladas por organizaciones políticas, la cooptación y la manipulación tendieron a ser fuertemente resistidas por quienes –autodefiniéndose ya fuera como “apolíticos”, “apartidarios” o “indiferentes a las ideologías”, o reivindicando la política como una actividad creadora frente a su degradación por parte de los políticos y activistas profesionales– buscaban una forma genuina de autoorganización y de deliberación. La presencia persistente de cuadros de los partidos políticos de izquierda en el seno de las asambleas y su tendencia a manipular el debate y a introducir e impulsar desde allí sus propias agendas es asimismo denunciada por numerosos asambleístas como una de las grandes razones de la fuga de los “vecinos” y de la consiguiente declinación de las asambleas. Una joven asambleísta de Palermo Viejo lo ilustra del modo siguiente:

Los vecinos estábamos todos acá, éramos como ciento veinte, qué lindo, qué lindo, hasta que de repente empezamos a notar quién habla con el micrófono, quién grita o quién no deja hablar a los otros o intenta imponer su idea. ¡Oh! Casualmente eran de algunos partidos en particular. Empezamos a hablar y empezó toda una reacción para impedir la cooptación. Pero fue una política que los partidos de izquierda trataron de hacer. Porque las asambleas fueron un intento social, creativo, espontáneo; no vino un iluminado de la vanguardia a decir “hay que hacer esto”. Pero cuando estaban armadas las querían tomar.

[...] Algunos decían que eran de partidos y otros no, y los descubrimos. Una cosa complicada de desbaratar (Mujer, 29 años, socióloga, con breve experiencia política).

“Algunos conocíamos estas prácticas porque ya las habíamos hecho nosotros también en el pasado”, explica otro integrante de la misma asamblea (Hombre, 49 años, periodista y militante antiglobalización, con variada experiencia política previa). “Los que teníamos más o menos experiencia en eso” –recuerda un asambleísta de Flores– “estábamos todo el día apuntando y señalando. Venían todos a las asambleas, y se armó lo que todavía persiste en la población, una confrontación con el modelo y con las estructuras del partido. No podías decir que venías de un partido” (Hombre, 47 años, actor y director de teatro, con experiencia político-partidaria). Explica otro asambleísta de Palermo Viejo con experiencia política:

A la segunda, o tercera [reunión], vino un muchacho joven, que se notaba tenía experiencia política y dijo “tenemos que armar comisiones y empezar a estructurarnos”. La mayoría no quería, no quería nada estructurado. [...] El error de la mayoría de los partidos de izquierda [fue] no entender que se estaba frente a un fenómeno novedoso donde ellos no eran vanguardia sino que iban a la cola. [...] Tienen una responsabilidad muy fuerte en la quiebra de las asambleas, porque metieron debates que a la gente no le interesaban, debates que tenían que ver con la caracterización política que ellos tenían del momento. Ellos forzaban debates y cada partido de izquierda buscaba llevar a la asamblea para su grupo, porque había una puja entre los partidos de izquierda para ver quién tenía más asambleas. Ellos creían que [las asambleas] eran sóviets y había que liderarlos.

Ensalzadas por quienes las veían como una instancia evolutiva superior luego de los cacerolazos espontáneos y criticadas por quienes las consideraban la causa de la pérdida del vigor y la inocencia de lo espontáneo, las asambleas constituyeron sin duda una de las prácticas más novedosas crecidas al calor de la crisis de representación que había estallado violentamente hacia fines del año 2001. El fenómeno se caracterizó por su poder revelador de la naturaleza de la crisis de la cual había emergido a la vez que por su potencial innovador en relación con las prácticas políticas dominantes. Las asambleas constituyeron instancias productoras de discursos en torno de una representación devenida problemática, así como de prácticas políticas encaminadas a la búsqueda ya fuera de complementos, ya de alternativas, a las prácticas habituales de la representación política. En otras palabras, su proliferación entre fines de 2001 y comienzos de 2002 constituye un síntoma de la crisis de representación (y también de la crisis económica y social) a la vez



que –en virtud de su carácter productor de discursos y de prácticas en torno de la representación– un elemento de denuncia y de intencionada profundización de la dicha crisis.

Las asambleas no fueron lo masivas que habían sido los cacerolazos, pues a diferencia de aquellos exigían de sus participantes tiempo, paciencia, habilidades retóricas y/o interés por el debate político. La intervención en los cacerolazos era accesible para cualquiera: bastaba con tener algún motivo de queja y salir cacerola en mano a expresarlo en un espacio en el cual no había ni podía haber jerarquía alguna, como sí las habría en las asambleas tan pronto como comenzaran a emerger los “liderazgos naturales”. Sin embargo, a menos de tres meses del 19 de diciembre el número de asambleas superaba el centenar en la Capital Federal, y lo mismo sucedía en el Gran Buenos Aires. Entre enero y febrero de 2002 se habían constituido también cerca de cuarenta asambleas en la provincia de Santa Fe, alrededor de una decena en la de Córdoba, y siete más en otras cuatro provincias. Con todo, el movimiento asambleario es consistentemente descripto por nuestros entrevistados como “un fenómeno capitalino”. “No podemos decir que fue un proceso nacional, porque no lo fue, pero en su momento tuvo implicancias nacionales porque se amplifica un montón, y se irradia desde el punto de vista político” (Hombre, 47 años, comerciante, Asamblea Popular de Liniers, con prolongada experiencia política).

Pese a su incidencia cuantitativa menor –admitida retrospectivamente por numerosos entrevistados, que hablan de decenas o acaso un centenar de asambleístas en barrios de decenas de miles de habitantes–, la sensación prevaleciente a lo largo de las primeras semanas de vida asamblearia era que “podía llegar a pasar cualquier cosa”, que “cualquier cambio era posible”. “Era un efecto multiplicador, la gente venía, invitaba vecinos, imprimía volantes”, rememora una ex asambleísta de Palermo Viejo (Mujer, 44 años, artesana, sin experiencia política previa). “Vos caminabas por los barrios y te encontrabas una asamblea acá, una asamblea allá, otra asamblea más allá”, relata una ex asambleísta de Flores Sur. “Era impresionante, todo el mundo era militante de una asamblea, ibas en el subte y te encontrabas con gente que te encontrabas en la Interbarrial, y era una sensación medio extraña, una efervescencia” (Mujer, 38 años, con experiencia político-partidaria previa). Al mismo tiempo, sin embargo, muchos de esos asambleístas se hallaban ya conscientes de los límites del proceso, palpables en las dificultades para movilizar a la gente que aún no lo había hecho:

Lo que veíamos cuando íbamos caminando [en las marchas] es que la gente estaba en los balcones, saludaba pero se quedaba ahí. No había manera de bajarlos [...] Había un escrito en esos días que decía “Apagá

el televisor y salí a la calle”. Esto es muy importante; uno de los recuerdos que yo tengo de esos días es ver por la calle Rivadavia los edificios con las ventanas levantadas, el país en llamas y la gente lo más cómoda mirando la televisión. Es una imagen terrible, una gran impotencia, nos daba bronca ver que la gente no reaccionaba (Hombre, 43 años, artista plástico, ex Asamblea de Pedro Goyena y Puán, sin experiencia política previa).

Por su composición, sus consignas, sus procedimientos y mecanismos (más o menos horizontales, más o menos pluralistas), las asambleas fueron tan diferentes entre sí y tan heterogéneas internamente como lo había sido el concierto de las cacerolas<sup>4</sup>. También sus iniciativas tuvieron una diversidad inagotable: desde la producción de periódicos, publicaciones informativas o programas radiales hasta la organización de escraches a políticos o funcionarios o la organización, coordinación y participación en formas diversas de impugnación política y protesta social, pasando por la apertura de comedores comunitarios, la organización de compras comunitarias, ferias artesanales, actividades recreativas y ollas populares, centros de educación popular, ciclos de cine, y la elaboración y distribución de diversas clases de bienes de consumo mediante microemprendimientos vecinales con el objetivo doble de propiciar la autogestión y de preservar o crear fuentes de trabajo. Sus consignas y reivindicaciones, al igual que las que habían movilizado a los cacerolazos, fueron también amplias y diversas: elecciones ya, apoyo al movimiento piquetero (traducido en el slogan “piquete y cacerola, la lucha es una sola”), presupuesto participativo, apertura de instancias de decisión para los vecinos, nacionalización de la banca, reestatización de las empresas privatizadas, no pago de la deuda externa, remoción de los miembros de la Corte Suprema, revocatoria de todos los mandatos y convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente, fin del “corralito” bancario, exigencias diversas a los gobiernos locales y provinciales (desde la cesión de un espacio de reunión hasta la entrega de alimentos o medicamentos). Entre ellas era posible identificar demandas concretas e inmediatas relacionadas con la crisis social; reivindicaciones clásicas de los micropartidos de la izquierda revolucionaria, tales como el rechazo de las obligaciones derivadas de la deuda externa; demandas vinculadas a la reinterpretación en clave negativa de las reformas de los noventa y muchas otras que eran la expresión directa de la crisis de representación.

---

4 En la ciudad de Buenos Aires, sin embargo, el perfil socioeconómico de las asambleas era suficientemente definido: ellas se encontraban en mayores cantidades en barrios de clase media tales como Belgrano, Almagro, Palermo y Flores.

## LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA Y LAS ASAMBLEAS SEGÚN LOS ASAMBLEÍSTAS

El discurso acerca de la representación política producido por las asambleas fue también abundante y variado. Abarcó desde posturas reformistas que exigían un recambio capaz de “limpiar” el sistema representativo de sus lacras y restituirlo a su buen funcionamiento, hasta posiciones de impugnación radical basadas en la idea de que los dispositivos representativos han sido diseñados precisamente con la intención de apartar al pueblo del poder que le corresponde por derecho propio pero que vuelve inestable toda forma de dominación.

En las páginas que siguen buscamos dilucidar lo que para nuestros entrevistados significa la representación política, lo que ellos perciben como alternativas a la representación fallida, y lo que en verdad reclaman en relación con sus promesas incumplidas. ¿Acaso el reclamo consiste en volver a la democracia “más representativa”? ¿O, por el contrario, en tornarla “más directa”? En otras palabras: ¿cómo conciben los asambleístas a las asambleas? ¿Cómo piensan sus relaciones con los partidos políticos y las instituciones de gobierno? ¿Perciben a las asambleas como alternativa o como complemento de otras formas de mediación entre el estado y la sociedad? ¿Aceptan la posibilidad de desarrollar sus actividades dentro del marco de las instituciones representativas existentes? ¿Se consideran una forma adicional y más eficaz de “control ciudadano”? ¿Se percibe en ellas algún eco de las experiencias más o menos exitosas de participación ciudadana realizadas en otras latitudes, tales como la del *presupuesto participativo* brasileño? ¿Admiten algún espacio para ciertas formas representativas, o expresan un rechazo radical hacia toda forma de representación? ¿Proponen alguna práctica concreta que logre prescindir por completo de la distancia entre gobernantes y gobernados?

### QUE SE VAYAN TODOS

El “que se vayan todos” (QSVT) que comenzó a articularse en las jornadas destituyentes de diciembre de 2001 ha sido desde entonces objeto de numerosas y variadas lecturas periodísticas, académicas y políticas. Las diversas interpretaciones –asiduamente formuladas y reformuladas por los asambleístas– remiten a actitudes claramente diferenciadas ante el sistema de representación.

Un numeroso primer conjunto de entrevistados sostiene que el QSVT debe ser interpretado literalmente. Sin embargo, son pocos los que afirman que la consigna exigía simplemente que se fueran “absolutamente todos, y empezar de nuevo [...] pero ya” (Mujer, 36 años, ex Asamblea de Flores Sur, con limitada experiencia política previa). La gran mayoría, en cambio, explicita el contenido del “todos”, traducién-

dolo como “todos los que están”, “los políticos del sistema”, “los políticos corruptos y vendepatria” o “los que nos gobernaron siempre”. Algunos avanzan un poco más para afirmar que los “todos” que se tenían que ir eran “la corporación política, los jueces” o los que ocupan cargos en “los tres poderes del sistema”. Lo que la consigna reclamaba era –en palabras de un asambleísta de Almagro– que se fueran no solamente “los políticos que nos venían gobernando, que nos siguen gobernando, sino que se vaya toda esa clase política, *supuestamente representativa* de la ciudadanía, léase: instituciones políticas, iglesia, sindicatos... toda esa forma de hacer política del prebendismo, de te doy esta plata votáme” (Hombre, 36 años, Licenciado en Administración de Empresas, sin experiencia política previa). En ese sentido, el blanco era la “vieja política” y el reclamo era, como lo explicitan algunos, de “renovación de los partidos” (Mujer, 50 años, Licenciada en Ciencias de la Educación, Asamblea de Álvarez Jonte y Artigas, con breve experiencia política). Dicho reclamo llegó a abarcar también, especialmente a la luz de la experiencia de las asambleas, a los partidos de izquierda, pese a que “la izquierda no se identifica en el mensaje, ellos como si estuvieran afuera” (Hombre, 65 años, empleado del Gobierno de la Ciudad, ex Asamblea de Palermo Viejo, sin experiencia política previa)<sup>5</sup>.

Entre los que interpretan la consigna en forma literal se encuentran asimismo otros que la aprehenden ya no en términos de “renovación” –entendida ésta ya sea como el reemplazo de las personas en funciones o como la sustitución de las viejas prácticas cuestionadas– sino en tér-

---

5 A la izquierda le cabe un cargo diferente del que pesa sobre los restantes partidos, acusados de haber colonizado el Estado con sus prácticas corruptas, clientelistas y prebendistas. Para la mayor parte de nuestros entrevistados, en efecto, la izquierda ha pecado más bien por omisión, por su incapacidad para aprovechar “oportunidades históricas”. Afirma, por ejemplo, una asambleísta de Álvarez Jonte y Artigas que los partidos de izquierda “son los responsables de que no se haya ido nadie, de que no se haya constituido una fuerza popular”, es decir, “de que no haya una fuerza popular que represente a la población” (Mujer, 50 años, con breve experiencia política previa). “No tengo nada contra la izquierda, yo me considero de izquierda también”, explica un asambleísta de Pompeya- “[pero] la izquierda perdió una oportunidad histórica para generar, con el movimiento asambleario, una opción” (Hombre, 57 años, comerciante, con experiencia política previa). En consecuencia, el hecho de no haber tenido en sus manos un poder con que hacer el mal no exime, pues, a la izquierda de su parte de responsabilidad; bien por el contrario, ella es responsabilizada precisamente por su incapacidad para construir poder. Como bien nos lo recuerda un entrevistado, se trata de partidos que obtienen menos del 1% de los votos, lo cual significa que “no tienen un sentido de construcción muy positiva”. Esa incapacidad es ratificada por su acción en el seno de las asambleas, centrada en el intento de cooptar un puñado de nuevos militantes más que de llevar adelante algún proyecto tangible (Hombre, 65 años, empleado del Gobierno de la Ciudad, ex Asamblea de Palermo Viejo, sin experiencia política previa).

minos del reemplazo del sistema de representación en crisis por “otra democracia”, a la que algunos se refieren como “directa”, otros como “participativa” y aún otros, finalmente, como “más representativa” que la existente. La negativa a interpretar la consigna como demanda de un “mero recambio” es en muchos casos explícita; así, por ejemplo, afirma una ex asambleísta de Lanús que QSVT significaba “que se vayan todos los gobernantes pero que no venga ninguno en su lugar [...] [Aunque] yo misma no me imagino lo que sería estar organizados de esta forma” (Mujer, 32 años, con breve experiencia política previa). En palabras de un integrante de la Asamblea 20 de Diciembre de Parque Avellaneda:

[QSVT] es una consigna-guía para nosotros, construir un poder popular de diferente tipo, y en eso nos parece que el modelo de Mosconi es muy bueno, es el más avanzado que hay en el país. Nos parece que hay otros modelos que hay que estudiar, como el de los Sin Tierra de Brasil, el del Zapatismo, la guerrilla colombiana, los Cocaleros en los territorios donde funcionan como poder popular real (Hombre, 41 años, maestro, con experiencia sindical).

En general, esta clase de postura incluye la idea de las asambleas como alternativa frente a la democracia representativa. En la Asamblea de Palermo Viejo –recuerda una de sus integrantes– “se había prolongado esa frase diciendo ‘Que se vayan todos, nosotros nos hacemos cargo’” (Mujer, 65 años, ama de casa, sin experiencia política previa). A partir de esa misma frase razona un asambleísta de Pompeya, que le asigna un claro mensaje destinado a los políticos: “ustedes no pueden administrar más nada”. Los políticos, explica, son “impresentable[s], en treinta años no le encontraron la solución. Prostituyeron los poderes del Estado, llevaron a la gente, al 50%, bajo la línea de pobreza, la corrupción es estructural” (Hombre, 57 años, con prolongada experiencia política).

Un segundo conjunto de entrevistados, igualmente numeroso que el anterior, adjudica al QSVT un sentido metafórico, es decir, un sentido figurado o no literal que, sin embargo, facilita la comprensión del fenómeno en cuestión. En palabras de una ex asambleísta de Montserrat:

[QSVT era] como una metáfora [...] comparable con la de las Madres de Plaza de Mayo, “Aparición con vida”. O sea, todas saben que están muertos, pero bueno, “Aparición con vida” es el slogan, la cosa fuerte, y este que se vayan todos me parece que tiene una similitud, porque yo en lo personal no puedo creer algo... que se vayan todos qué, y quiénes quedamos, cómo, porqué que se vayan todos, ¿y el que venga? (Mujer, 55 años, con experiencia política).

En tanto que metáfora, son atribuidas a la consigna dos grandes características. Por un lado, una gran capacidad de simbolización del har-

tazgo, la bronca, el hastío, el rechazo difuso hacia los representantes, el sistema de representación o, incluso, el “sistema” a secas. Ella era, según varios asambleístas y ex asambleístas, “una *catarsis* por la negativa”, “un *grito* de protesta y de plantar una posición”, “un *grito* de rebeldía”. Era “simplemente una *expresión* de ‘estamos hartos de esto y todavía no nos da cómo reemplazarlo, simplemente estamos hartos y lo manifestamos’”, según un miembro de la Asamblea 20 de Diciembre de Flores (Hombre, 33 años, militante partidario). “Fue muy visceral”, confirma un ex asambleísta del Botánico. “No había un análisis mucho más de profundo que eso”. Fue “como una goma que la estirás al máximo a ver hasta dónde vuelve”, aunque “no se estiró mucho porque de hecho están...” (Hombre, 48 años, desempleado, con limitada experiencia política previa)

Por otra parte, la consigna es caracterizada por su capacidad de síntesis y su consiguiente potencial abarcador. Ella era “una síntesis de esas que se hacen en la cancha”, según un asambleísta de Flores que proporciona la siguiente explicación:

[La frase] salió en la calle. “Que se vayan todos” es BASTA, es una traducción, no es literal. No es que vamos a ir a matar a la mamá del referí, no. [...] Fue una frase simple: puta, no era que se vayan todos, todos, todos, todos los hijos de puta que a espaldas del pueblo negocian lo que negocian, lucran con lo que lucran, viven aislados, perjudican a los sectores más jodidos, se siguen cagando en todos, siguen endeudando al país [...] Algunos decíamos “avancemos, hagamos la revolución”, [estaba] el que quería reformas livianas, pero el “que se vayan todos” englobaba (Hombre, 47 años, actor, Asamblea 20 de Diciembre de Flores, con experiencia política).

Algunos entrevistados destacan positivamente la amplitud del slogan por su capacidad de abarcar diversos reclamos y afirman que ella se torna “un arma de doble filo” cuando es tomada literalmente; otros tantos, en cambio, utilizan la misma expresión para alertar sobre el peligro de una consigna tan “imprecisa” y “difusa” como para aglutinar “desde los fascistas hasta la extrema izquierda” –y útil, por consiguiente, para ser “retomada por la derecha”.

Frente a la consigna nuestros entrevistados –tanto los que creen que ella debe ser tomada de algún modo literal como los que destacan su carácter metafórico– se dividen entre quienes afirman su validez y/o su vigencia y los que dicen nunca haberla apoyado o haber dejado de hacerlo por diversas razones: su irresponsabilidad; su carácter insuficiente o, por el contrario, excesivo; su sesgo negativo; lo inevitable de su fracaso. Encontramos, asimismo, a algunos (pocos) que rechazan su primer componente –la pasividad del “que se vayan”, cuando en realidad, afirman, había que  *echarlos* a todos– y a otros (también

escasos) que se oponen, en cambio, al “todos” con el argumento de que no todos los políticos son iguales.

“Dentro de las cámaras del Congreso había gente que, a mi modo de ver, había tenido un buen accionar [...] Yo [incluso] sospechaba si eso no fue incorporado desde la derecha para crear una situación de mezclar todo, de meter todo en una misma bolsa”, sugiere un ex asambleísta de Caballito (Hombre, 43 años, artista y docente universitario, sin experiencia política previa).

El carácter “irresponsable” de la consigna, por su parte, es afirmado en al menos dos sentidos diferentes. Por un lado, en el sentido de que ella “pone afuera de uno mismo la responsabilidad. [Con eso] no se arregla nada. [Es como decir] ‘Yo no lo voté’, ‘yo no tengo nada que ver’, ‘viene de hace mucho’.” (Mujer, 23 años, estudiante, ex Asamblea de Palermo Viejo, con experiencia política limitada a la asistencia a marchas universitarias). El eslogan es denunciado también como un “capricho” producto de las urgencias del momento, gritado por “esos mismos [que ahora] se van a la marcha [en demanda de una política de “tolerancia cero” contra el delito] de Blumberg”, denunciado infaltablemente “de derecha” (Mujer, 26 años, ex Asamblea de Lanús, sin experiencia política previa). Por otro lado, la frase es considerada producto de la “inconsciencia”, del “no pensar” lo que podría suceder si ella se concretara. “Vos no podés decir ‘que se vayan todos’, porque si vos no estás gobernado viene el señor George W. [Bush] y te dice: ‘yo gobierno por vos’”, afirma una ex asambleísta de Olivos (Mujer, 45 años, voluntaria en una biblioteca popular, con experiencia política y afiliación partidaria). La afirmación más difundida de la irresponsabilidad de la frase –caracterizada como “ridícula”, “infantil”, “desajustada”, “irreflexiva” y “sin sentido”– se presenta bajo la forma de un interrogante: “si se van todos ¿quién va a venir?”. La pregunta es formulada a menudo junto con la constatación del fracaso de las asambleas para “ocupar el espacio” de los que debían irse, o de “la gente” o “el pueblo” para organizar una alternativa y mantenerse a la altura de las consecuencias de su reclamo.

La frase es denunciada ya por excesiva (y, por lo tanto, imposible), ya por insuficiente. “No se fue nadie”, afirma, entre los primeros, un integrante de la Asamblea Gastón Riva. “Estas posiciones entre todo y nada son lo mismo, y termina pasando esto. Queríamos todo y conseguimos nada” (Hombre, 32 años, fotógrafo, con experiencia previa limitada a la asistencia a manifestaciones universitarias). Entre quienes juzgan a la consigna insuficiente, por su parte, encontramos básicamente a militantes o asambleístas con vasta experiencia político-partidaria que critican el supuesto reformismo de la vasta mayoría de la ciudadanía movilizada:

[La consigna] decía “que se vayan todos los políticos”, pero no decía [que] el sistema parlamentario es un sistema indirecto de delegación de la política y en la medida en que uno elige a alguien y ese alguien no es revocable y puede hacer lo que quiera entre elección y elección, significa un gran renunciamiento político. [...] La asamblea quería que se vayan todos pero no cambiar el sistema (Hombre, 47 años, comerciante, Asamblea Popular de Liniers, con experiencia militante).

La insuficiencia de la consigna pasa aquí por su carácter solamente “negativo”. Consecuentemente, la carencia de una propuesta alternativa, “por la positiva”, es señalada como un problema por muchos asambleístas –en su mayoría, militantes partidarios– que afirman haber intentado subsanarla por fuera de sus respectivas asambleas, organizando grupos “de discusión más política, más de tipo estratégica, de programas, de actividades, que en la asamblea no se podían hacer”.

En todo caso, la mayoría considera que, a juzgar por sus efectos prácticos, la consigna fue un fracaso. “No cambió nada”, “no se fue nadie”, “el sistema se gatopardizó”, “cambió algo para que no cambiara nada”, son algunas de las expresiones más repetidas. Unos cuantos, no obstante, destacan que resultó de utilidad para cambiar la perspectiva de muchos ciudadanos antes pasivos, para crear en ellos una suerte de estado de alerta y, en contrapartida, una mayor sensibilidad en el gobierno emergido de las elecciones presidenciales de 2003 –el cual (en el discurso, según algunos; mediante ciertas acciones relevantes, según otros) acabaría por recoger algunos de los reclamos de los caceroleros y los asambleístas.

## **LAS ASAMBLEAS FRENTE A LAS INSTITUCIONES REPRESENTATIVAS**

### **La relación con el gobierno local**

Son pocos los entrevistados que afirman en forma tajante que sus respectivas asambleas no mantuvieron –especialmente en sus comienzos– ninguna relación con el Centro de Gestión y Participación (CGP)<sup>6</sup> de su barrio porque, fieles al QSVT, no querían tener nada que ver con el Estado, los partidos políticos y las instituciones en general. Así, por ejemplo, recuerda un asambleísta de Flores:

---

6 Los CGP son unidades administrativas descentralizadas del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. En ellos los vecinos de los barrios pueden realizar diversos trámites, acceder a servicios sociales, culturales y de capacitación, presentar denuncias por derechos vulnerados o hacer reclamos relativos a la prestación de servicios públicos. Ellos son anunciados por el gobierno porteño como “un canal para la participación barrial, a través de diferentes instancias que promueven el protagonismo colectivo y la búsqueda consensuada de soluciones” y como “una herramienta para el control efectivo de la gestión de gobierno” (<http://www.buenosaires.gov.ar/areas/descentralizacion>).



Estábamos todos bastante radicalizados en esa época. Había una comisión de relaciones institucionales que era estigmatizada como la derecha de la asamblea. Lo primero que quisieron hacer fue relacionarse con el CGP, la Iglesia y la policía. Imagínate en esa época. Hacía un mes que la policía nos venía reprimiendo, al CGP no le dábamos entidad, el gobierno era una cáscara vacía y la Iglesia tampoco era considerada una institución progresiva y de diálogo (Hombre, 34 años, encuestador, con breve experiencia política previa).

Son más numerosos los que afirman que hubo en sus respectivas asambleas fuertes conflictos internos en torno de la cuestión de si, acaso, aceptar o rechazar lo que ofrecía el CGP, si pedir, exigir o, incluso, “tomar” lo que correspondía a “la gente” por derecho propio –por ejemplo, un lugar para reunirse. Son aún más numerosos, finalmente, los que afirman sin lugar a dudas que sus asambleas se relacionaron de uno u otro modo con el CGP o con el Gobierno de la Ciudad (y, en menor medida, con otras instituciones). Dichas relaciones fueron, según la mayoría, “obligadas”, de índole utilitaria y de “demanda permanente”. El CGP es visto, desde esta perspectiva, como una fuente de donde “sacar” cosas, un lugar adonde pedir o exigir y al cual “escrachar” si las demandas no eran adecuadamente respondidas. Esta relación es con frecuencia (pero no siempre) definida como “conflictiva”<sup>7</sup>; son contados los que describen una relación más “amigable” o “adulta” resultante de la existencia de cierta afinidad ideológica, de la “buena disposición estatal”, del reconocimiento por parte de la asamblea de los logros de la gestión municipal, o del respeto mutuo. La obtención de recursos (predios para funcionar, cajas de comida para repartir, alimentos para el comedor comunitario, planes sociales, subsidios habitacionales, etc.) o de decisiones tales como la legalización de ciertas actividades de las asambleas es, pues, considerada mayormente como el resultado de la “lucha” de las asambleas y de sus “presiones” sobre un gobierno visto por algunos como necesitado de “limpiar su imagen” y por otros como “asustado” por la convulsión social. Recuerda en ese sentido un asambleísta de Parque Avellaneda:

---

7 En algunos casos la relación con el gobierno y con los partidos es vista incluso como “peligrosa”, y ello por al menos dos razones. En primer lugar, dicha relación generó –según algunos entrevistados– “tendencias punteriles” en algunas asambleas y redundó en la cooptación y fuga de asambleístas hacia los partidos o hacia las estructuras gubernamentales. En segundo lugar, la disponibilidad de recursos procedentes del Estado colocó a numerosas asambleas frente a una disyuntiva que produjo graves conflictos internos. ¿Debían acaso recibir y repartir, por ejemplo, bolsas de comida? En caso de que lo hicieran, ¿podrían hacerlo de un modo que no hiriera sus convicciones opuestas al clientelismo y la “vieja política”?

Tuvimos una entrevista con la gente de política alimentaria, [era] la primera vez que teníamos contacto con funcionarios. En ese momento [en] el Gobierno de la Ciudad estaban muy asustados, cada vez que tenían un amago de marcha ya directamente te tiraban cajas [de comida] por la ventana. [...] Fuimos trece asambleas y les planteamos que teníamos ollas populares, que teníamos distintas actividades sociales, que necesitábamos alimentos y de qué manera nos íbamos a relacionar [que dependía de ellos si era por las buenas o por las malas]. Logramos que nos enviaran periódicamente una partida de [alimentos] [...], después solicitamos un local (Hombre, 41 años, maestro, con experiencia sindical).

Más allá de la relación de demanda permanente, otros entrevistados hacen referencia a un involucramiento más estable en el marco de ciertas iniciativas del gobierno de la ciudad –en particular, el “presupuesto participativo” y la Ley de Comunas. También aquí se disciernen dos enfoques, uno más comprometido con dichos procesos y otro más instrumental. La mayoría de los entrevistados, sin embargo, adopta esta última posición. Entre los integrantes de las asambleas que respondieron a las mencionadas iniciativas gubernamentales, la mayoría afirma haberlo hecho a sabiendas de que se trataba de “una gran farsa” o “una mascarada de democracia participativa”. Lo hicieron, pues, con el objeto de acumular poder o de lograr otros objetivos ajenos al proceso en sí. “Queremos gobernar”, afirma un asambleísta de San Telmo. Para lograrlo “aprovechamos todos los recursos que hay, aún los más bastardos. Por ejemplo el presupuesto participativo” (Hombre, 51 años, comerciante). La utilidad del mecanismo radica, según un integrante de la Asamblea 20 de Diciembre de Flores, en que “es una instancia institucional que nos sirve para charlar con la gente del barrio” (Hombre, 34 años, encuestador, con experiencia política); según un miembro de su homónima de Parque Avellaneda, en su carácter de caja de resonancia para hacer oír otros reclamos (Hombre, 41 años, maestro, con experiencia sindical).

Son pocos los que conceden a las iniciativas del gobierno el beneficio de la duda, y que manifiestan haber entrevistado en ellas una posibilidad real de democratización del sistema político. En ese sentido afirma un asambleísta de Castro Barros y Rivadavia haber trabajado asiduamente “en forma conjunta con la Comisión de Descentralización de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires” con la convicción de que era posible introducir “mecanismos de participación democrática más directa [porque] ir a votar una vez cada dos años no sirve” (Hombre, 36 años, Licenciado en Administración, sin experiencia política previa). En el mismo tono explica un integrante del Espacio Asambleario de Parque Patricios que “la Ciudad de Buenos Aires tiene una Constitución que es la más progresista del país, donde habla de la democracia participativa” (Hombre, 54 años, encuestador, con prolongada experiencia política); de ahí que valiera la pena intervenir

en el proceso y ver cuánto podía lograrse. El balance es, sin embargo, casi inevitablemente negativo:

[La descentralización de la ciudad mediante comunas fue reglamentada] en el proceso de la baja de las asambleas, [de modo que] el proyecto de comunas que quedó es muy controlado, con poca incidencia real de decisión real del vecino, se lo consulta pero no decide. [...] Son los espacios de participación que plantea el Banco Mundial, y que es involucrar a la gente, pero la decisión sigue estando en los centros de poder. Es involucrar para que crea que está participando y decidiendo pero en realidad hay una manipulación (Hombre, 47 años, diseñador y comerciante, Asamblea Popular de Liniers, con experiencia política previa).

Las asambleas tienden a ser consideradas como una alternativa al gobierno local por aquéllos que toman mayor distancia de éste y, en particular, por aquéllos que tienen mayor experiencia política y pertenecen a asambleas que se identifican como “populares” más que como “vecinales”. Para estos entrevistados, las asambleas constituyen o constituyeron una suerte de “contrapoder” o de “doble poder”. Subrayan, por un lado, que en plena crisis las asambleas asumieron de hecho una serie de funciones que correspondían al gobierno; por el otro, que muchos vecinos recurrían a ellos como si efectivamente se tratara del gobierno. Algunos concluyen que la experiencia así ganada los ponía en condiciones de gobernar.

[Las comisiones de educación y de salud] se pusieron a estudiar la ley para transformarla [...] Trataba[n] de meterse en los problemas de la vida, de los temas concretos que teníamos todos los vecinos. Había elementos potenciales de doble poder. Hay un poder que es el institucional, el del Estado, y hay otro de tipo popular que se da desde abajo (Hombre, 47 años, diseñador y comerciante, Asamblea Popular de Liniers, con experiencia política previa)

Éramos un contrapoder en una época, hubo que gente que vino a plantearnos cosas como si fuésemos una oficina de gobierno [...] No iban al CGP, nos venían a preguntar a nosotros cosas que, obviamente, se tramitaban en el CGP (Mujer, 38 años, ex Asamblea de Flores Sur, con experiencia política previa)

[Enumera las variadas actividades de la asamblea] Es decir, tenemos que prepararnos para algún día [...] poder gestionar, empezar a aprender cómo se hacen las cosas. Y créeme que estamos en este momento en condiciones, no sé si de manejar la Ciudad, pero la comuna seguro (Hombre, 57 años, comerciante, Asamblea Popular de Pompeya, con prolongada experiencia política previa).

El hecho de que los vecinos recurrieran a la asamblea en busca de soluciones para sus problemas, sin embargo, no es necesariamente in-

terpretado como un signo de que las asambleas fueran tratadas como si fueran “el gobierno del barrio”, como lo formula un entrevistado. De hecho, otros entrevistados interpretan ese hecho como indicativo de que la asamblea era algo así como un “sindicato de los vecinos”, un “lugar de referencia distinto” que funcionaba en beneficio de los vecinos y que como tal era reconocido por el CGP local (Hombre, 54 años, encuestador, con variada experiencia política previa).

### **La necesidad del Estado**

Por sobre la pretensión de ocupar el Estado, eliminarlo y/o reemplazarlo predomina entre nuestros entrevistados el reclamo de que aquél cumpla con sus funciones. En verdad, se encuentran casi ausentes las interpretaciones estrictamente anarquistas de la consigna QSVT y, en cambio, hay numerosos indicios de la importancia que es concedida al Estado. Algunos llegan incluso a admitir que, en verdad, acaso no sea tan deseable que se vayan todos. Es el caso del ex asambleísta de Pedro Goyena y Puán que recuerda que el 20 de diciembre de 2001 se asustó al “ver que la gente rompía la puerta y se metía en el Congreso [...] Me dio la idea como que *se habían ido todos* [...] Había cierta cosa de caos gubernamental y nadie se hacía cargo de controlar la situación” (Hombre, 43 años, artista plástico y docente universitario, sin experiencia política previa).

La necesidad de un Estado regulador capaz de abarcar toda la amplitud de lo social es planteada, ante todo, por contraste con las limitaciones enfrentadas por las asambleas:

Nosotros creemos que tiene que haber un Estado, que ponga una ley [...] El autoempleo u otro tipo de cuestiones [emprendidas por las asambleas] son espejitos de colores si no van acompañados por una política integral por parte del Estado (Hombre, 41 años, maestro, Asamblea 20 de Diciembre de Parque Avellaneda, con experiencia sindical).

Nosotros no estamos en contra del Estado; nosotros queremos un Estado que sea para nosotros, que sea distinto. [...] El Estado tiene que estar presente en la vida, tiene que volver de la retirada que tuvo. Como ciudadanos exigimos la presencia de un Estado que esté presente, que regule, que realmente se ocupe de la cosa pública (Mujer, 29 años, socióloga, Asamblea de Palermo Viejo).

Desde esta perspectiva, las asambleas son vistas como soluciones *ad hoc* halladas por los vecinos ante la “situación de cuasi abandono del Estado, en hospitales, en escuelas” (Mujer, 50 años, Licenciada en Ciencias de la Educación, Asamblea de Álvarez Jonte y Artigas, con breve experiencia política).

La importancia del Estado es adicionalmente reconocida, *a posteriori* de la experiencia asamblearia, como producto del descubrimiento –verbalizado por la asambleísta de Palermo Viejo arriba citada– de que “el voluntarismo tiene límites”. Es, en ese sentido, notable el reconocimiento que pasa a recibir entonces la necesidad de profesionales de la política, de individuos cuya ocupación principal sea la cosa pública, cosa que no está al alcance de los “ciudadanos comunes” sostener a lo largo del tiempo. Típicamente, nuestros entrevistados comienzan por describir la rutina del asambleísta en los meses de auge del movimiento como muy “demandante”, “desgastante” y “agotadora”, puesto que entre las reuniones plenarias, las de comisión, las movilizaciones y las diversas actividades desarrolladas, “estabas ahí todos los días de la semana”. Las actividades y relaciones “normales” –trabajo, estudio, casa, familia y amigos previos a los que se hicieron en la asamblea– quedaron temporariamente en un segundo plano, porque se “vivía para la asamblea”, según relatan. “Hace falta estar veinticuatro horas y la gente también tiene que hacer su vida”, explica un militante de la Asamblea Popular de Pompeya (Hombre, 57 años, comerciante, con prolongada experiencia política previa). “Nosotros no somos asalariados de la política. Entonces, realmente ir a estas reuniones o hacer un trabajo solidario, implica esfuerzo y tiempo para la gente que tiene un montón de otras cosas que hacer” (Mujer, 50 años, Licenciada en Ciencias de la Educación, Asamblea de Álvarez Jonte y Artigas, con breve experiencia política previa).

El problema del tiempo se agudizó aún más cuando los asambleístas comenzaron a encarar ciertas tareas muy demandantes que son usualmente dejadas en manos de los políticos, tales como la elaboración de proyectos de ley. Así, por ejemplo, recuerda un asambleísta del Botánico que cuando comenzó a involucrarse en el proyecto de reforma del código contravencional de la Ciudad de Buenos Aires “casi completamente me dedicaba a la asamblea” (Hombre, 48 años, desempleado y estudiante, con alguna experiencia política previa). “Tenías que ser un militante casi *full time*”, reconoce un asambleísta de Flores. “Obviamente esa dinámica desgasta y lo puede sostener un grupo muy reducido de compañeros. [...] La asamblea actual es producto, casi en un 80 o 90%, de la comisión de desocupados de la asamblea porque era la comisión más dinámica, la que hacía más cosas” (Hombre, 34 años, encuestador, con experiencia política previa). Son, en efecto, numerosos los entrevistados que afirman que pudieron sostener ese ritmo sólo mientras duraron sus vacaciones o mientras estuvieron desocupados: simplemente –continúa nuestro entrevistado– “estábamos todo el día en la plaza militando porque no teníamos *laburo*”.

El asambleísta no era, en principio, un militante; era, precisamente, la reivindicación de su carácter de movimiento de los “ciudadanos

comunes” lo que confería su tono específico al movimiento asambleario. La distinción entre el asambleísta y el militante es recalcada de este modo por un asambleísta de Palermo Viejo:

El asambleísta es una persona que trabaja, que estudia, que va a su casa, que arregla las cosas y que una vez a la semana se junta con su grupo de personas afines para hablar hasta las doce de la noche de qué le gustaría hacer en el futuro y planificar. Después el tiempo del sábado, hacer una actividad cuando puede o quiere. [...] Cada uno se engancha con un tema y lo lleva hacia delante. No significa que tenga que dejar de hacer todo. Hay gente que esto lo toma como una militancia; yo no soy un militante. Yo lo veo como un ámbito de participación, no de militancia. La militancia me da cuadro, estructura, jerarquía... (Hombre, 48 años, desempleado y estudiante de Administración, con breve experiencia política previa).

Buena parte de los asambleístas que no acabaron convertidos en militantes de las asambleas desertaron de ellas en un lapso relativamente breve. Las dificultades para mantener el proceso a lo largo del tiempo eran enormes, y se vieron alimentadas por el rápido reflujo de la ola inicial de entusiasmo, por la distancia que se verificó entre la realidad y las expectativas, y por las rápidas modificaciones del escenario político del cual habían surgido las asambleas.

El reconocimiento de la necesidad de políticos y funcionarios profesionales se vio alimentado también por los fracasos de las asambleas, asumidos como tales por la amplia mayoría de nuestros entrevistados (con algunas excepciones procedentes de unas pocas asambleas que sobrevivieron en el tiempo gracias a su excepcional dinamismo y productividad, pero que son señaladas por miembros de otras asambleas como organizaciones “partidarias”, “piqueteras” o “paraestatales”). “Las asambleas no fueron eficaces en nada”, afirma lapidariamente un ex asambleísta del Botánico (Hombre, 48 años, desempleado, con limitada experiencia política previa). “Hoy [se] decide una cosa y en la próxima no lo hicimos y después si lo hicimos vienen otros y hablan sobre el mismo tema y dicen que está mal hecho. [...] Hay un gran estancamiento y muchas reiteraciones”, explica un ex integrante de la Asamblea Popular de Olivos (Hombre, 60 años, maestro mayor de obras, con experiencia política previa). “[Las] cosas que se hacían se iban perdiendo, se iban disolviendo. Todo era tan relajado...”, concuerda una ex asambleísta de Lanús (Mujer, 26 años, sin experiencia política previa). La explicación más difundida de estas dificultades se basa en la idea de que ninguna organización funciona cuando sus integrantes sólo hacen lo que quieren, porque quieren y cuando quieren. Son numerosas las referencias a la “orga-

nización laxa”, la lisa y llana “desorganización” de las asambleas o su carácter de “no-organización”. Las “comisiones” o “sub-áreas” en que típicamente se dividían las asambleas son descritas como “grupos de afinidad” en los que cada uno trabajaba “en lo que le gusta”. Así, “vos hacés absolutamente lo que te da la gana, ¿no? y una tarea que no te gusta no la hacés”, explica un ex asambleísta de Núñez (Hombre, 54 años, con experiencia política previa).

Muchos entrevistados relacionan con esa dificultad para *hacer* la declinación y la desaparición de buena parte de las asambleas. A la inversa, son numerosos los que afirman que las asambleas que lograron perdurar fueron las que tuvieron éxito en la construcción y el mantenimiento de algo tangible en su entorno inmediato; sobreviven, pues, en torno de un centro cultural, un comedor comunitario o alguna otra realización concreta que es “lo que permitió seguir encontrándose un sentido a continuar reuniéndonos” (Hombre, 32 años, fotógrafo, Asamblea Gastón Riva, con limitada experiencia política previa).

### **La posición frente a las elecciones presidenciales de 2003**

La recomposición del escenario político y la celebración de elecciones presidenciales a escaso año y medio de la explosión de la protesta política constituyeron la prueba de fuego para las asambleas. Según la mayoría de nuestros entrevistados, éstas no sentaron ante las elecciones una posición “oficial”, es decir, una directiva a la cual debieran conformarse sus integrantes. En su mayoría, las asambleas otorgaron –según la expresión más frecuente– “libertad de acción”. Unos pocos afirman que en sus asambleas “casi no se habló” del tema porque las elecciones no importaban; son mucho más numerosos, en cambio, los que recuerdan haber tomado parte de abundantes “charlas de coyuntura”, “debates” y “discusiones” para intentar aclarar qué es lo que estaba en juego y qué significaban las diferentes alternativas de modo que cada asambleísta lograra orientarse y decidir qué hacer. Es paradigmática en ese sentido la siguiente descripción:

Nosotros hablamos mucho de las elecciones, con angustia más que nada. En una época hacíamos charlas de coyuntura y entonces intercambiábamos información y visiones, pero no era que nosotros vamos a votar todos juntos a... Era desde un lugar de “reflexionemos juntos” y “qué votamos, qué desesperación”. [...] Era una situación muy angustiante, después de todo lo que pasó, después de la crisis y todo no tenemos a quién votar... [...] No estaba la idea de “la asamblea va a hacer tal cosa”... Hablamos del voto en blanco y nos pusimos a analizar técnicamente si los votos en blanco y los impugnados se sumaban en realidad, [...] una cuestión de estrategia (Mujer, 29 años, socióloga, Asamblea de Palermo Viejo, con limitada experiencia política previa).

Pocas asambleas llamaron a realizar alguna acción específica frente a los comicios, tales como la abstención, la anulación del voto o el voto en blanco. Fueron más numerosas las que optaron por proclamar la vigencia del QSVT sin aclarar lo que la consigna suponía en términos prácticos. Así, por ejemplo, un integrante de la Asamblea de Castro Barros y Rivadavia recuerda que, aunque “no tomó posición respecto a ir o no a votar” y decidió “que cada uno tenía que hacer lo que quería”, su asamblea “sacó una boleta del que se vayan todos, donde la mayoría de nosotros fuimos a votar con esa boleta y la repartimos en el barrio” (Hombre, 36 años, Licenciado en Administración de Empresas, sin experiencia política previa). También mantuvo la consigna la Asamblea 20 de Diciembre de Flores, en un acto que uno de sus integrantes califica como “una salida decorosa para no tener conflictos internos. La asamblea se paraba con la vieja consigna de las asambleas, y los que participaban hacían lo que querían” (Hombre, 33 años, militante partidario).

El 27 de abril de 2003 concurrió a las urnas el 80,5% de los votantes habilitados en todo el país. El 97,28% de los concurrentes emitió un voto positivo: el voto anulado cayó a 1,73%, y el voto en blanco se redujo a 0,99%. En la Ciudad de Buenos Aires las cifras fueron aún inferiores: 1,42% y 0,6%, respectivamente. La fórmula presidencial de la ignota Confederación para que se vayan todos obtuvo el 0,67% de los votos en todo el país (0,85% en Capital, y 1% en provincia de Buenos Aires). El 91% de los sufragios positivos se dividió entre cinco candidatos: tres de filiación justicialista, pero con divergentes orientaciones ideológicas –el ex presidente Carlos Menem, con el 24,45%; Néstor Kirchner, con el 22,24%, y el que fuera presidente durante una semana, Adolfo Rodríguez Saá, con el 14,11%– y dos ex radicales, uno de centroderecha –Ricardo López Murphy, con el 16,37%– y otro de centroizquierda –Elisa Carrió, con el 14,05%. La segunda vuelta, que habría de dirimir la contienda entre Menem y Kirchner, no tuvo lugar pues el primero renunció a su candidatura ante la certeza de una derrota masiva y humillante. Así, Kirchner fue proclamado ganador con un caudal de apoyo que, según se afirmó entonces, le auguraba graves problemas de gobernabilidad. No obstante, poco tiempo después de su inauguración, las sorpresivas y bienvenidas iniciativas del nuevo presidente le ganaban el apoyo de un amplísimo “electorado virtual” que decía que, ahora sí, lo votaría si se le presentara la oportunidad. El panorama de crisis de representación se había transformado radicalmente, y con él el terreno de acción de las asambleas. Nacidas de un estado de ánimo que sus integrantes evaluaban ahora como “caprichoso” y “superficial”, sin efectos de fondo sobre la cultura política, las asambleas habían dejado de ser el termómetro de la ciudadanía.



“Esa misma gente que había participado de la volteada a De la Rúa, después fue y participó, fueron a votar”, acusa un integrante de la Asamblea Popular de Liniers (Hombre, 47 años, comerciante, con prolongada experiencia política). Así lo hizo también la mayoría de nuestros entrevistados. Pocos de ellos anularon su voto. Y si bien tiempo antes de las elecciones la mayoría parecía inclinarse por el voto en blanco (o por Luis Zamora, cuya agrupación Autodeterminación y Libertad de todos modos no se presentaba a elecciones), al aproximarse la fecha “las opciones se dispersaron entre el voto en blanco, el voto a la izquierda, el voto por Kirchner o Carrió...” (Mujer, 31 años, maestra, Multisectorial de San Cristóbal, militante). Dos son las razones esgrimidas como explicación de este cambio. En primer lugar, votar en blanco equivalía a “desentenderse del problema”. En segundo lugar, según explica un ex integrante de la Asamblea del Botánico, la experiencia de las asambleas con la política municipal había dejado la enseñanza de que, en verdad, no todos los políticos eran iguales después de todo:

Las personas que [inicialmente] pensaban que todo era lo mismo [finalmente] coincidieron en que si no teníamos a esa gente [de Izquierda Unida] en la Legislatura no podríamos haber hecho ese trabajo (Hombre, 48 años, desocupado y estudiante, con limitada experiencia política).

Las divisiones se agudizaron a poco de iniciado el gobierno de Kirchner. Varias asambleas sobrevivientes, ya raleadas, se tensionaron, escindieron y/o disgregaron como resultado de los desacuerdos entre los críticos y los expectantes, a menudo saldada con la partida de los segundos. Dos años más tarde, una militante de la Multisectorial de San Cristóbal todavía afirmaba que en su asamblea no era recomendable discutir acerca del gobierno de Kirchner, porque “nos queremos mucho y no queremos matarnos” (Mujer, 31 años, maestra). En verdad, muchos adjudican a las expectativas generadas con el nuevo gobierno parte de la responsabilidad por la declinación de las asambleas. Subrayan, en particular, el hecho de que Kirchner “adopta el discurso o cierta parte del discurso y de los reclamos que aparecían en el 2001” (Hombre, 29 años, estudiante de maestría, Asamblea de Palermo Viejo, sin experiencia política previa). Ello es descalificado como “doble discurso” (Hombre, 47 años, Asamblea Popular de Liniers) por quienes desconfían de las intenciones presidenciales y consideran que “no hay diferencia” entre él y sus predecesores o sus adversarios electorales, pues todos ellos ejecutaron o hubieran ejecutado “un mandato de las clases dominantes, que es recomponer la gobernabilidad, recomponer el poder del Estado, garantizar la explotación y la subordinación” (Hombre, 54 años, encuestador, Espacio Asambleario de Parque Patricios, con varia-

da experiencia política previa). Otros reconocen que aunque Kirchner no es igual a, por ejemplo, Carlos Menem, “desde el punto de vista de nuestros intereses no hay diferencia”; sí la hay, en cambio, en el terreno local donde operan las asambleas, razón por la cual muchos apoyaron al candidato a jefe de gobierno del presidente frente a la alternativa “derechista”. Un tercer grupo, minoritario, valora la política de derechos humanos del nuevo gobierno, su actitud hacia la Corte Suprema y su percibida dureza frente a la corrupción. Allí donde sus políticas reciben la aprobación de los entrevistados, sin embargo, ellas tienden a ser percibidas como el resultado de la acción de la ciudadanía en 2001, y de las asambleas en los meses subsiguientes:

Es una animalada creer que [Kirchner] es lo mismo [...] [Ha] tenido gestos, y señales en algún sentido que los gobiernos anteriores no las habían tenido. De lo que tengo dudas es que sean señales, consignas o políticas realmente llevadas adelante por convicción. Creo que el proceso de 2001 marcó mucho a los gobiernos que vinieron después, en este caso el de Kirchner. El fantasma de lo que pasó con el gobierno anterior me parece que determinó, no sé si un programa, pero un mínimo de medidas a adoptar, o de discurso a adoptar. (Hombre, 33 años, Asamblea 20 de Diciembre de Flores, militante partidario).

## **DELIBERACIÓN Y TOMA DE DECISIONES**

### **Deliberación y horizontalidad**

La discusión, la deliberación y el debate ocupan casi invariablemente un lugar central en las definiciones de “asamblea” que proporcionan nuestros entrevistados:

Una asamblea es una gran pregunta. Es un cuestionamiento de muchas cosas [...] Un poco de asociación libre (Hombre, 29 años, estudiante de maestría, Asamblea de Palermo Viejo, sin experiencia política previa). [La asamblea] es un ámbito de discusión y de acción, de la discusión como acción (Hombre, 32 años, fotógrafo, Asamblea Gastón Riva, con limitada experiencia política previa).

[La asamblea se caracterizaba por] una actitud de participación, de búsqueda, de reflexión sobre todo lo que se pudiese hacer [...] Lo novedoso era juntarnos a hablar de política, tratar de transformar ciertas cosas pero sin saber bien adónde se iba. Reunirse para debatir ciertas cosas sin tener un horizonte claro. A debatir sobre política sin que hubiese una meta de las ordinarias, que cualquier organización política tiene: obtener cargos, llegar al poder (Mujer, 26 años, ex Asamblea de Lanús, sin experiencia política previa).

La diferencia entre las asambleas y los partidos políticos es sistemáticamente identificada sobre la base de la naturaleza de la deliberación

(y del aprendizaje) que tiene lugar en las primeras, a diferencia de lo que sucede en los segundos:

En un partido ya tenés previos acuerdos, no es un lugar al que vas a debatir. Mínimamente sabés cuál es su línea política, su marco teórico. En la asamblea no pasaba eso (Mujer, 26 años, ex Asamblea de Lanús, sin experiencia política previa).

[Había] tormentas de ideas. Nadie venía y decía “hay que hacer esto”. Cuando uno viene de una experiencia de militancia en un partido político donde siempre hay una cabeza que dice qué hay que hacer, a mí me gustó mucho que [en la asamblea] todo surgiera de la base con la pregunta “¿qué hacemos?”, y no “hay que hacer porque la dirección política dice” (Hombre, 49 años, periodista, Asamblea de Palermo Viejo, con larga experiencia política previa).

Si en las asambleas pueden tener lugar la deliberación y la toma de decisiones sobre la base de aquélla es, precisamente, porque no hay una “línea política” establecida previamente por una “cabeza” o una “dirección política”, es decir, porque no hay por encima del plenario un cuerpo pequeño y cerrado con poder de decisión y de veto. El intercambio de argumentos sólo es genuino cuando quienes participan en él están dispuestos a dejarse convencer por el mejor razonamiento más que por los títulos esgrimidos por quien los formula. Así, la deliberación requiere de la *horizontalidad*, opuesta en forma sistemática a la “estructura vertical” de los partidos. La horizontalidad, a su vez, exige la igualdad o, mejor dicho, una igualdad política construida en el marco de la asamblea –una “homogenización de los lugares”, tal como lo formula un entrevistado. En las palabras de tres ex asambleístas:

[En la asamblea] todos tienen la misma voz, todos tienen la misma fuerza, de ahí salen documentos que se estudian entre todos. Es posible lograr que nadie crea que es más que nadie [...] Había gente que tenía dinero, pero dentro de la asamblea éramos todos iguales (Mujer, ex Asamblea de Olivos, voluntaria en una biblioteca popular, con experiencia política y filiación partidaria).

No pesaban las jerarquías, todos discutíamos por igual. Estaba muy bueno desarraigarte de la situación de que el científico, por tener un título, es el que sabe. No había división social en ese aspecto (Mujer, 26 años, ex Asamblea de Lanús, sin experiencia política previa).

Estábamos acostumbrados a que las decisiones siempre las tomen otros. En cualquier ámbito donde te muevas siempre delegás u otro te representa, hay siempre autoridades, niveles jerárquicos [...] [La asamblea] es la utopía total. Yo que no sé nada de política, no sé nada de nada, estoy hablando con este que tiene treinta años de militancia y para decidir si vamos o no a una marcha lo que yo opino es tan valed-

ro como lo que opina él (Mujer, 32 años, ex Asamblea de Lanús centro, con breve experiencia político-partidaria previa).

Lo que resultaba de esta igualdad de lo diverso era la posibilidad de “construir el propio pensamiento a partir de pensamientos distintos” (Mujer, 44 años, ex Asamblea de Palermo Viejo, artesana, sin experiencia política previa). Explica uno de nuestros asambleístas:

Vas viendo lo que piensa el otro y te va modificando lo que vos estás pensando. Ponéle, pido la palabra, estoy anotado para hablar y hasta que me llega el momento, voy cambiando, agregando cosas a las que pensaba, a veces hasta transformando completamente todo lo que estaba pensando porque escuché el razonamiento de otro de los vecinos que me pareció bien, o porque el otro veía cosas de las que hasta ese momento yo no me daba cuenta. Eso es lo que más me gusta y me impresiona de la asamblea, esta construcción colectiva de lo que se va pensando (Hombre, 29 años, estudiante, Asamblea de Palermo Viejo, sin experiencia política previa).

Las asambleas son pensadas idealmente como el ámbito donde la política deja de ser monopolizada por los expertos para ser recuperada por y para los ciudadanos. Así, por ejemplo, explica un asambleísta de Palermo Viejo que en las discusiones participan “personas, ciudadanos” y no “especialistas”; caso contrario, “el ciudadano sería como el paciente del dentista; no puede decir nada, lo único que puede hacer es dejar la boca abierta y si le duele que no se queje” (Hombre, 48 años, desocupado y estudiante, con experiencia político-partidaria previa).

Las discusiones que tenían lugar en el seno de las asambleas abarcaban los temas más diversos y tenían los más variados niveles de abstracción y de generalidad. “Se hablaba desde construir una huerta hasta la Revolución Socialista, apoyar la lucha de Irak, Afganistán... Era muy ecléctico todo, muy raro” (Hombre, 36 años, Licenciado en Administración de Empresas, Asamblea de Castro Barros y Rivadavia, sin experiencia política previa). Se debatía sobre “los problemas del país, de la economía, la salud, la educación, el tema del régimen político” (Hombre, 47 años, diseñador y comerciante, Asamblea Popular de Liniers, con prolongada militancia política previa), así como sobre la forma de encarar algún emprendimiento comunitario o de expresar solidaridad con los cartoneros<sup>8</sup> del barrio; sobre la asistencia a la siguiente movilización o a la Asamblea Interbarrial, o sobre el contenido del volante que sentaría la posición de la asamblea sobre algún tema concreto.

---

8 El término designa a los desocupados que se ganan la vida recolectando cartones y papeles de la basura en las calles para luego venderlos a empresas de reciclaje.

El nivel de abstracción de las discusiones llegó a constituirse también en objeto de discusión en el interior de las asambleas, así como en objeto de acusaciones y desinteligencias entre ellas. De hecho, algunas asambleas fueron regularmente criticadas por sus supuestas tendencias “elitistas”, “teorizantes” e “intelectualoides”. Mientras que en algunas asambleas se discutían “cuestiones de todos los días, cuestiones barriales, cuestiones de necesidad” –en palabras de un integrante de la Asamblea Popular de Pompeya– otras “discutían la ley de gravedad” (Hombre, 57 años, comerciante, prolongada experiencia política previa). La acusación es negada por algunos miembros de las asambleas criticadas, mientras que otros reconocen que el “elevado nivel intelectual” de sus asambleas, en las que “se armaban debates muy interesantes y muy ricos” en el lenguaje académico de las ciencias sociales (en contraste con otras “donde había un componente más barrial, más llano, con un lenguaje mucho más simple”) produjo tensiones, escisiones y deserciones. Los efectos de la preponderancia del “saber experto” son los mismos que se adjudican en otros casos al predominio del “saber militante”.

Similares discusiones tuvieron lugar en las asambleas en torno del nivel de generalidad de las actividades a realizar: la disyuntiva era, en ese sentido, si “quedarse en el barrio” o “trabajar a un nivel más general” (Con todo, en muchos casos la solución fue hallada en el armado de comisiones en las que “cada uno se ocupaba de lo que quería”). Esta discusión presentó a menudo la forma de un enfrentamiento entre “vecinos comunes” y “militantes revolucionarios”. Así, por ejemplo, cuando la Asamblea 20 de Diciembre de Parque Avellaneda comenzó a discutir sobre la posición a adoptar ante la declinación de los cacerolazos, “los sectores de izquierda ortodoxa [que] evaluaban que había condiciones para poder arremeter contra el poder central [...] eran fuertemente opositores a cualquier tipo de trabajo barrial” (Hombre, 41 años, maestro, con experiencia sindical en el gremio docente).

Las reuniones de las asambleas son típicamente descritas como “caóticas”. “Era casi imposible armar un temario [y] menos que ese temario se respetara”, afirma un ex integrante de la Asamblea de Núñez (Hombre, 54 años, con experiencia política previa). Varios militantes devenidos asambleístas o asambleístas devenidos militantes asamblearios afirman que en ellas se tornaba imposible sostener una verdadera “reflexión política”<sup>9</sup>:

---

9 Al mismo tiempo, solía considerarse desaconsejable la introducción de discusiones políticas de fondo en las reuniones plenarias, suponiendo que ellas probablemente ahuyentarían a aquellos que se veían a sí mismos como “vecinos comunes”, interesados en “hacer cosas” pero reacios a “discutir de política”.

Se resolvían los asuntos que había para resolver y no nos quedaba tiempo para la discusión. Eran tantas las actividades que se hacían las doce y media, la una de la mañana y no se podía discutir nada; entonces se armó otro espacio donde se empezaba a discutir un poco más. Éramos poquitos, los militantes y unos cuantos vecinos [...] [Desde entonces] empezó a ser súper organizada y expeditiva la asamblea del jueves (Hombre, 33 años, Asamblea 20 de Diciembre de Flores, militante partidario).

Así, las instancias “oficiales” de discusión política pronto pasaron a circunscribirse a eventos especiales –típicamente, jornadas de fin de semana en las que se hacían presentaciones y se discutía sobre algún tema específico– y a comisiones especializadas (“comisión de análisis político”, “taller de reflexión” o “grupo de discusión”) abocadas a “sintetizar” y a “introducir temas” que luego eran presentados a la asamblea. Pese a ello, nunca dejaron de plantearse en el plenario importantes debates sustantivos, gatillados a menudo por simples cuestiones prácticas. “En la asamblea todo pasaba por la discusión política”, afirma un integrante de la Asamblea de Castro Barros y Rivadavia. “Desde poner un merendero hasta dar o no una bolsa de comida...” (Hombre, 36 años, Licenciado en Administración de Empresas, sin experiencia política previa). Según un militante asambleario de Flores, fuertes discusiones acerca de la legitimidad de la propiedad privada tuvieron lugar en su asamblea cuando se contempló la posibilidad de tomar un predio desocupado en el momento en que el inicio del invierno volvió imposibles las reuniones a la intemperie. En otras asambleas se discutió incansablemente acerca de la política social, el asistencialismo y los derechos sociales cada vez que surgían interrogantes relativos a la organización de las prácticas solidarias de la asamblea. Por efecto de su carácter inédito, finalmente, las asambleas presentaron aún otro rasgo notable: el de constituir una práctica marcadamente autorreflexiva que incluyó constantes discusiones acerca de qué era una asamblea y en qué consistían sus propias prácticas horizontales.

### **Votación o consenso**

Una cuestión muy discutida fue la de los procedimientos de toma de decisiones más compatibles con –y conducentes a– la horizontalidad. Dos de ellos son mencionados por partes iguales de entrevistados como la forma que asumía la toma de decisiones en sus respectivas asambleas: la votación y la búsqueda de consenso.

Mientras que para algunos entrevistados el uso del expediente de la votación y la decisión por mayoría es asumido como “natural” por su carácter “obviamente” democrático, otros afirman que el mecanismo fue utilizado por simples razones cuantitativas y sólo en los comienzos

de la asamblea, o como recurso de última instancia ante la imposibilidad de alcanzar consensos en determinadas circunstancias o en torno de ciertas cuestiones, siendo abandonado al disminuir el tamaño de la asamblea por efecto de las deserciones y/o al aumentar su homogeneidad como resultado de las escisiones<sup>10</sup>. Por esas mismas razones afirman algunos que en las comisiones se buscaba el consenso, mientras que en los plenarios se decidía mediante votación a mano alzada. Otros, en cambio, afirman su preferencia por el consenso a partir de la constatación de sus efectos menos divisivos, y de la convicción de que “más gente iba a seguir una decisión que se había tomado en conjunto” (Hombre, 36 años, Asamblea de Castro Barros y Rivadavia, Licenciado en Administración de Empresas, sin experiencia política previa).

Tanto los que reivindican la votación como los que expresan su preferencia por el consenso (frecuentemente identificado con la armonía, en particular por los que cuentan con escasa experiencia política) lo hacen con la convicción de que se trata del mecanismo más “horizontal” y “democrático”. Al mismo tiempo, las críticas que se dirigen tanto a la votación como al consenso (pero en particular a este último, a menudo reconocido como “más novedoso” y “más difícil” de practicar) pasan por dos ejes: sus deficiencias democráticas y sus limitaciones operativas. “No te voy a decir que [el consenso] es *tan* democrático [...] Se ha ido gente que no estaba de acuerdo con algo”, afirma una integrante de la Multisectorial de San Cristóbal (Mujer, 31 años, maestra y militante política). “Los que estamos acostumbrados a la militancia, no tenemos problemas en debatir [en busca de consenso]. Pero hay otros vecinos que no están acostumbrados”, señala un ex asambleísta de Olivos (Hombre, 60 años, maestro mayor de obras, con experiencia política y filiación partidaria), sosteniendo implícitamente la idea de que para votar, en cambio, todos se hallan en igualdad de condiciones. En todo caso, tanto la discusión encaminada a la búsqueda de consensos como la votación destinada a saldar la discusión son reconocidas como sujetas a manipulaciones y “aparateadas” de

---

10 La cantidad y la heterogeneidad, tan celebradas por otras razones, se tornan en este punto altamente problemáticas. “Al principio era una locura, se tiraban ochenta mil ideas y se votaba levantando la mano y el que pasaba se sumaba y levantaba la mano, era un desastre, no tenía sentido”, confiesa un ex integrante de la Asamblea del Botánico. “Se hacía taaaan extenso hasta que cada comisión votaba lo que había hecho que terminábamos votando diez”, recuerda una ex asambleísta de Flores Sur. “Era una cosa que no terminaba más. A veces era la una y media de la mañana y seguíamos desde las ocho en la plaza. [...] Después vino el frío y tuvimos que acotar el tema de la horizontalidad y ser más expeditivos”, corrobora un miembro de la Asamblea 20 de Diciembre de Flores. Son, pues, mayoría los que coinciden con la afirmación de que “se pudo trabajar mejor cuando había menos gente”, como lo expresa un asambleísta de Almagro.

los partidos –es decir, de la intervención de los militantes partidarios capaces de distorsionarlas y volverlas en su apoyo:

Al principio se votaba todo porque los militantes de los partidos políticos están muy acostumbrados a votar; es una manera de imponer sus posturas (Hombre, 49 años, periodista, Asamblea de Palermo Viejo, con variada experiencia política previa).

[La búsqueda de consenso] puede llegar a ablandar situaciones difíciles. Pero hay momentos en los cuales prefiero la elección. Por una cuestión muy simple: porque en el consenso uno puede tratar de bajar posiciones constantemente (Hombre, 48 años, Asamblea de Palermo Viejo, desocupado y estudiante, con experiencia político-partidaria previa).

[Se producían] discusiones muy acaloradas que se terminaban dirimiendo con votos, que no saldaban la discusión [...] No se bancaba muy bien perder una elección y se operaba hasta torcerla adentro. Estaba esa resistencia de acatar el voto de la mayoría (Hombre, 47 años, actor teatral, Asamblea 20 de Diciembre de Flores, con experiencia política previa).

Al momento de votar, cuando ya se cerraba todo, resulta que estallaba la discusión [...] Eran tres tiempos: primero, las propuestas; después el debate de las propuestas donde nadie debatía. Y al momento de la votación...bla bla bla. Los que veníamos sin experiencia, éramos una pelotita de ping pong. Vos tenías al MST y al PO. Y la discusión era la pelotita, iba de acá para allá...Sentías que habías llegado al cine a ver una película ya empezada. Eran discusiones re viejas y no entendías un pomo (Mujer, 26 años, ex Asamblea de Lanús, sin experiencia política previa).

Junto con las deficiencias de uno y otro mecanismo en términos de calidad democrática, son cuestionadas también la calidad y la eficacia de las decisiones resultantes. La práctica consensual es el blanco preferido de esta segunda clase de críticas. Mientras que algunos aceptan como inevitable efecto colateral el hecho de que las propuestas sobre las cuales no se lograba un acuerdo fueran dejadas de lado para evitar conflictos, otros consideran que se trata de un problema estructural y determinante de la inacción y la ineficacia de sus asambleas. Esta última es la posición adoptada por numerosos entrevistados que señalan que por consenso sólo podían decidirse “muy pocas cosas” o “cosas demasiado obvias”, tales como salir a “escrachar” a un ex represor o participar en las marchas en repudio del aniversario del golpe de estado de 1976. Las decisiones alcanzadas por consenso en torno de temas más controvertidas, en cambio, quedaban “licuadas”; de ahí que se recurriera a la votación “cuando el tema lo merecía”. “La búsqueda de consenso” –explica un ex asambleísta de Núñez– “es como un sistema de pulimiento hasta que la cosa queda totalmente roma y no pincha nada”. Además, es “poco operativa”: “por ahí el único que no estaba



de acuerdo con una posición era uno y eran cinco horas de estar agarrándose la cabeza para acercar a lo que pudiera pensar él” (Hombre, 54 años, con experiencia política previa). Numerosos entrevistados agregan además el inconveniente de que las decisiones así alcanzadas no dejaban contento a nadie, de modo que no concitaban suficiente adhesión y compromiso a la hora de su implementación.

La más radical de las impugnaciones al formato asambleario, sin embargo, es la que cuestiona a ambos mecanismos de toma de decisiones a la vez, a partir de la constatación de un vínculo entre emergencia, decisión y liderazgo. En palabras de un ex asambleísta de Olivos:

No podés vivir en un estado asambleario permanente. [...] Hay decisiones que las tenés que tomar urgente, tiene que haber una representatividad, una comisión pequeña para tomar las decisiones urgentes. La horizontalidad está bien, pero hay decisiones que las tiene que tomar alguien [...] En una emergencia no se puede llamar a una asamblea general (Hombre, 60 años, maestro mayor de obras, con experiencia política y afiliación partidaria).

### **La constitución de liderazgos**

La horizontalidad no era solamente una práctica sino también un objetivo que era “casi obsesivamente” perseguido. “Se resolvía todo democráticamente”, explica un entrevistado. “También se resolvía en cada lugar cómo se iba a resolver una determinada cosa” (Hombre, 50 años, militante político). Para muchos asambleístas y ex asambleístas, sin embargo, la horizontalidad tal como la hemos descripto no era una realidad plena sino, ante todo, un ideal regulativo, un horizonte que se alejaba con el paso del tiempo. Así, son numerosos los que afirman que, aunque en las asambleas no había “títulos” ni “jerarquías”, sí había “gente con distintas preocupaciones” o con diferente “trayectoria”, “formación” o “personalidad”, todo lo cual establecía sensibles diferencias entre ellas. Estas diferencias no se planteaban en términos del derecho a intervenir (que, en principio, todos tenían), sino en términos de la cuenta en que era tenida la palabra de cada cual. “Las propuestas”, afirma un integrante de la Asamblea 20 de Diciembre de Flores, “tenían más peso según quien las dijera” (Hombre, 34 años, encuestador, con experiencia política previa).

Pocos consideran que el surgimiento de esta clase de diferencias podría haberse evitado; la mayoría, en cambio, considera que se trata de un proceso natural, y lo expresa señalando la existencia de “jerarquías naturales”, “liderazgos espontáneos” o “dirigentes natos”. “Todo proceso va dando dirigentes”, sostiene un integrante políticamente experimentado de la Asamblea Popular de Liniers. “¿Quién es el que

dice ‘compañeros hagamos esto’? Siempre hay un sector de cuadros, de dirigentes naturales” (Hombre, 47 años, comerciante).

Puesto que lo que está en juego es la atención diferencial que recibe la palabra de unos por sobre la de otros en el seno de un espacio definido, ante todo, por su carácter productor de discursos, son señalados como “referentes” en primer lugar los que “saben hablar”, tienen “capacidad oratoria”, exhiben un “elevado nivel cultural” o portan algún saber de utilidad en algún campo relevante. Los que encajaban con esta descripción eran a menudo profesionales e intelectuales que “era fácil que coparan la cuestión con sus ideas”; en otras asambleas, sin embargo, ese lugar era ocupado por personas con una “trayectoria militante” o una “experiencia partidaria” gracias a la cual “sabían cómo manejar la situación” (Hombre 48 años, ex Asamblea del Botánico, con experiencia política). En uno y otro caso, el resultado fue el desengaño en relación con las supuestas virtudes pedagógicas del debate:

Nuestro discurso original fue “bueno, acá tenemos gente que no tiene la primaria y que se acerca porque quiere seguridad, que sus hijos puedan cruzar la plaza tranquilos, y de pronto tenemos una psicóloga, un economista, gente que ha tenido participación política. Nuestras discusiones van a oscilar y todos juntos vamos a crecer. La señora que está preocupada porque sus hijos puedan cruzar la plaza va a aprender del otro, y este otro va a aprender de ella”. Yo pensé que eso iba a dar un cambio. Pero no, la vecina se fue [...] La gente que se acercaba como el mero vecino, sin mucho intelecto, sin mucho grado de sabiduría, se tenía que allanar a los que sabían, los iluminados (Mujer, 55 años, ex Asamblea de Montserrat, con experiencia política previa).

Los liderazgos se valían no solamente de los recursos arriba mencionados, todos los cuales existían con anterioridad e independencia de la experiencia asamblearia. Se alimentaban también de otros recursos acumulados *in situ*. Así, por ejemplo, son reconocidos los “liderazgos naturales” de la “guardia vieja”, es decir, de “los compañeros que formaron la asamblea, que militaron para la construcción” (Hombre, 34 años, encuestador, Asamblea 20 de Diciembre de Flores, con experiencia política previa), y de “los que más están, los que organizan” (Hombre, 57 años, comerciante, Asamblea Popular de Pompeya, con prolongada experiencia política previa), individuos que “después de dos o tres años se han convertido en militantes” (Hombre 33 años, Asamblea 20 de Diciembre de Flores, militante partidario). De hecho, numerosos entrevistados acaban por ligar el liderazgo a la asunción de responsabilidades. “Se pasó a una estructura más orgánica según el grado de responsabilidad”, explica el asambleísta arriba citado. “No es lo mismo la palabra de un compañero que está todo el día laburando

ahí adentro y que se empieza a transformar en un referente, que la del que no”, ratifica una integrante de la Multisectorial de San Cristóbal (Mujer, 31 años, maestra, militante partidaria).

Para muchos de nuestros entrevistados el surgimiento de liderazgos con algunas atribuciones de decisión supone la pérdida definitiva de la horizontalidad; según otros, en cambio, ésta es capaz de sobrevivir bajo una forma modificada. Estos últimos proporcionan por lo menos tres argumentos en apoyo de su posición. En primer lugar, el hecho de que los “líderes” o “referentes” surgieran espontáneamente y no fueran designados ni tuvieran un puesto al cual aferrarse o desde el cual actuar como “representantes oficiales” seguía suponiendo una gran diferencia respecto de la política institucional: el acatamiento del liderazgo era voluntario y debía ser, por así decirlo, plebiscitado a cada instante. “Había liderazgos naturales”, reconoce un asambleísta de Castro Barros y Rivadavia, “pero no un líder a quien obedecer” (Hombre, 36 años, Licenciado en Administración de Empresas, sin experiencia política previa). En segundo lugar, en muchas asambleas en que la existencia de liderazgos era duramente cuestionada se buscó atemperar sus efectos mediante expedientes tales como la rotación, la separación de funciones por áreas y el ejercicio colectivo de las responsabilidades. En tercer lugar, nuestros entrevistados nos recuerdan que, aún así, sólo la “ejecución” y las “decisiones operativas” eran tomadas verticalmente y en grupos pequeños; las “decisiones fundamentales”, en cambio, seguían surgiendo del plenario. Es decir, aunque ya la horizontalidad no era “total” ni la igualdad “absoluta”, seguía habiendo un ámbito donde “todos, desde el más responsable hasta el que menos participa”, discutían en pie de igualdad. Según un asambleísta de Flores, “el proceso de gestión necesita un grado de responsabilidad diferente pero aún así se mantiene el *espíritu asambleario* y las decisiones se toman en conjunto” (Hombre, 33 años, militante partidario). Llegados a este punto, sin embargo, la valoración de la horizontalidad había cambiado a los ojos de los asambleístas-militantes, mayoría en las raleadas asambleas que aún permanecían en pie:

[Al principio] todo el mundo valía un voto, [era] excesivamente horizontal, excesivamente democrático porque valía lo mismo la gente que participaba activamente que la gente que iba y escuchaba una vez por semana (Hombre, 34 años, encuestador, Asamblea 20 de Diciembre de Flores, con experiencia política previa).

### **La participación en la Asamblea de asambleas: ¿representantes o delegados?**

Antes de mediados de enero de 2002 las asambleas de la ciudad de Buenos Aires habían comenzado a reunirse cada domingo en el Parque

Centenario con el objeto de intercambiar experiencias, consensuar consignas y coordinar actividades. Aunque en sus comienzos encarnó para muchos una “utopía” y un “sueño hecho realidad”, la Interbarrial muy pronto planteó abiertamente, hasta el límite de la ruptura, los problemas de la deliberación, la representación, y la vinculación entre ambas.

Las “aparatadas” y “maniobras” de los partidos de izquierda en la Interbarrial han sido ampliamente criticadas. Lo que nos interesa aquí es la acusación de que la deliberación auténtica estuvo ausente a causa de esas interferencias partidarias. Numerosos entrevistados relatan que los diferentes partidos de izquierda “venían con su propuesta partidaria y discutían con otros que tenían otra propuesta partidaria. [...] Y desgraciadamente pasaba lo que pasaba en las asambleas gremiales: se votaba a última hora cuando las tres cuartas partes [de los asistentes] se habían ido” (Mujer, 49 años, ex Asamblea de Parque Chacabuco, con experiencia política previa). “Vos ibas como un asambleísta completamente independiente y te encontrabas rápidamente con que había alineaciones, y se suponía que ese no era el juego” (Hombre, 54 años, ex Asamblea de Núñez, con experiencia política previa).

La acción de los partidos es también responsabilizada por la distancia excesiva que se hizo evidente “entre las discusiones y la realidad”. Por un lado, “las cosas que se discutían en Parque Centenario no tenían ningún correlato con lo que se discutía en la asamblea”, señala un integrante de la Asamblea 20 de Diciembre de Flores (Hombre, 34 años, encuestador, con experiencia política previa); por el otro, “se discutía mucha política sin ninguna vinculación con los procesos sociales [...] Se votaban veintidós movilizaciones por semana, ¡veintidós! Y nadie iba...”, explica un asambleísta de San Telmo (Hombre, 51 años, comerciante). El problema, tal como lo reconocen varios entrevistados, es que los partidos de izquierda “venían con su manual”, e “interpretaban lo que estaba sucediendo en base a eso” (Hombre, 29 años, Asamblea de Palermo Viejo, estudiante de maestría, sin experiencia política previa). De ahí la circulación de consignas tales como *Todo el poder a las asambleas*, a la que una ex asambleísta de Palermo Viejo pone como ejemplo de la tendencia a “traer categorías y experiencias de otros lugares” (Mujer, 23 años, estudiante de Sociología, con limitada experiencia política previa).

Las interferencias de los partidos fueron reales, y los partidos fueron de hecho responsables por la escandalosa finalización de los encuentros de la Interbarrial. Su acción fue, sin embargo, contingente, pues bien podría no haber tenido lugar. ¿Cuán diferentes hubieran sido las cosas si esas interferencias no hubieran existido? Esta pregunta es planteada en forma implícita por quienes critican la existencia misma de una “asamblea de asambleas”, una estructura de segundo grado en la cual cada asamblea participa mediante el

envío de representantes o delegados<sup>11</sup>. “Se votó que vaya un representante”, afirma una ex asambleísta de Flores Sur. “Entonces ya eran cinco votando algo y después pretendían que se cumpla” (Mujer, 36 años, con limitada experiencia política previa). “El hecho de volver a la representatividad ponía en cuestionamiento todo lo que estábamos buscando en las asambleas”, argumenta un integrante de la Asamblea de Palermo Viejo. Esa es la razón por la cual los representantes fueron ante todo concebidos como delegados. En primer lugar, se los sujetó a instrucciones precisas –“por escrito, [porque] había mucha desconfianza”, según un asambleísta políticamente experimentado de Liniers (Hombre, 47 años, diseñador y comerciante). “Se había decidido que vayan por mandato y que vayan votando lo que cada una de las asambleas en los barrios había tratado” (Hombre, 29 años, estudiante de maestría, Asamblea de Palermo Viejo, sin experiencia política previa). Las atribuciones de los delegados se limitaban, pues, a transmitir las posiciones de sus respectivas asambleas.

En segundo lugar, es enfatizada la rotación de los delegados. Cada semana “se votaban los que representaban a la asamblea y qué era lo que tenían que decir. Se iban rotando”, explica un integrante de la Asamblea 20 de Diciembre de Flores (Hombre, 33 años, militante partidario). La rotación, en particular, es concebida como un mecanismo para evitar la especialización –o, tal como lo expresa una ex asambleísta de Lanús Centro, como “una forma de [evitar que] se encasillara a una persona según lo que hace” y de evitar la concentración de poder resultante del “estar haciendo siempre lo mismo y acaparar determinados lugares” (Mujer, 32 años, con breve experiencia político-partidaria)<sup>12</sup>. Por último, es incidentalmente mencionada la revocabilidad de los delegados. “Por ejemplo”, recuerda el militante y asambleísta de Flores arriba citado, uno de los delegados “dijo algunas cosas que no estaban ni resueltas ni discutidas, y no fue más”.

En la práctica, sin embargo, las cosas no resultaron tan sencillas. La mayoría de las asambleas (aquellas que no se hallaban bajo el dominio

---

11 Las definiciones de diccionario para ambos términos son similares e incluyen referencias recíprocas; al mismo tiempo, ambos términos son con frecuencia utilizados por nuestros entrevistados en forma intercambiable. Sin embargo, la descripción que proporcionan de la tarea encomendada a los “representantes” o “delegados” a la Interbarrial es afín al concepto de delegación tal como ha sido pensado por la teoría política. En ese sentido, a diferencia de los representantes en el marco de los sistemas representativos, los delegados están obligados por un mandato imperativo, son revocables en todo momento y se desempeñan por períodos breves y rotativos.

12 Este elemento es también cuestionado por algunos militantes, para quienes la “completa falta de estructura” de las asambleas fue lo que les impidió sustituir la participación ciudadana cuando el nivel de actividad general comenzó a declinar.

de la militancia de algún partido) se proclamaban “soberanas” e insistían en que los delegados mantuvieran las limitadas funciones arriba descritas. Pero eso –explica un asambleísta de Palermo Viejo, un “vecino común” sin experiencia política previa– “a los partidos no les convenía porque ellos movilizaban el aparato los domingos, levantaban la mano y listo” (Hombre, 29 años, estudiante de posgrado). “El PO [Partido Obrero] trató de constituir una asamblea subordinada a las decisiones de Parque Centenario y la enorme mayoría lo que entendíamos era que era una asamblea soberana” (Hombre, 54 años, encuestador, Espacio Asambleario de Parque Patricios, con variada experiencia política previa).

El conflicto era, sin embargo, más profundo que lo que dejaban ver los intentos evidentes de algunos partidos de izquierda por “apropiarse” del movimiento asambleario confiriéndole una determinada dirección y un contenido preciso a sus acciones. Si la Interbarrial hubiera funcionado de acuerdo con sus principios (es decir, si sus actividades no hubieran sufrido la interferencia de los militantes enviados por los partidos), simplemente se hubiera presentado con mayor claridad el problema de la relación entre la institución de la delegación con mandato imperativo y las posibilidades de deliberación. Son numerosos los que afirman que en Parque Centenario la deliberación era obturada por la presencia de militantes que llegaban con sus consignas y sus planteos discutidos y decididos en otra parte e intentaban imponerlos al resto. No obstante, si ello no hubiera ocurrido y la Interbarrial se hubiese mantenido fiel a la concepción de la representación como delegación, nunca hubiera podido convertirse en una instancia de deliberación sino, a lo sumo, en un espacio para intercambiar experiencias y exponer propuestas de coordinación que luego irían de regreso a las asambleas para retornar con un voto afirmativo o negativo la semana siguiente. En otras palabras: un representante sólo puede deliberar libremente si está en condiciones de cambiar su opinión cuando se siente compelido por otros argumentos, lo cual no puede suceder en modo alguno (simplemente porque las reglas lo prohíben) cuando el representante se halla sujeto a instrucciones precisas de sus mandantes.

## CONCLUSIONES

Contrariamente a lo que usualmente se espera, la crisis de representación –típicamente ligada a décadas de mal desempeño y/o mala conducta gubernamental– no condujo en este caso al aumento de las preferencias autoritarias en la ciudadanía sino a una oleada de impulsos profundamente democráticos, basados en la convicción –parafraseada por un entrevistado– de que “la cura para los males de la democracia es más democracia”. En verdad, la mayoría de nuestros entrevistados celebra la existencia de elecciones como una condición necesaria para

la democracia, o simplemente las da por descontadas. Por añadidura, la mayoría –si no todos– afirma en forma explícita que las elecciones no son en modo alguno suficientes en lo que se refiere a la calidad de la democracia. Así pues, el proceso descrito, al igual que las ideas y convicciones de sus participantes, debe ser aprehendido en relación con la cuestión de la *calidad* de la democracia más que con la cuestión de su *consolidación*. En otras palabras, la cuestión que es planteada una y otra vez no es la de si o por cuánto tiempo la democracia perdurará en la Argentina, sino la de qué clase de democracia es la que actualmente tenemos y si nos gusta y queremos conservarla tal cual es o si, en cambio, preferiríamos cambiarla para mejor.

Como hemos visto, todas las posiciones posibles frente al sistema de representación hallaron algún lugar entre los asambleístas, no necesariamente bajo la forma de alternativas consistentes, y en proporciones y combinaciones diversas: el discurso impugnador de la distancia entre representantes y representados, el discurso cuestionador de la representación realmente existente o de la “clase política” tal como acabó conformándose en el marco de una “democracia delegativa”, el discurso de rehabilitación del mandato imperativo y de la democracia directa. Así, mientras para algunos el QSVT se traducía en el reclamo del fin de toda representación y en la institución de un sistema de democracia directa y/o participativa, para otros hallaba su realización en la revocatoria de todos los mandatos y el llamado a nuevas elecciones generales que produjeran una renovación total de la “clase política”; otros tantos, finalmente, rechazaban su literalidad –o la aceptaban sólo cuando se lo aplicaba en forma acotada, por ejemplo para reclamar el apartamiento de todos los miembros de la Corte Suprema– y rescataban, en cambio, su potencial abarcador de reclamos diversos bajo un paraguas de provocación creadora.

En consecuencia, el rol y el sentido de las asambleas también son interpretados de los modos más diversos. Ellas son para algunos “un instrumento de democracia directa, no delegativa”. La “democracia directa”, a su vez, es en algunos casos diferenciada de la “democracia participativa”, en la medida en que aquélla requeriría de un involucramiento mucho mayor de la ciudadanía en la toma de decisiones. Así, son varios los que tratan a la “democracia directa” como el objetivo de máxima y a la “democracia participativa” como una posibilidad satisfactoria en caso de que aquélla no fuera posible. En otros casos las expresiones “democracia participativa” y “democracia directa” son utilizadas en forma intercambiable para referir a un mismo objeto, la práctica de la democracia directa, considerada “posible” debido a la existencia de “la tecnología para saber lo que la gente quiere”, al menos en el nivel local.

Para algunos asambleístas, las asambleas encarnaron una “alternativa política”, ya sea para administrar o para controlar la administración. En el primer sentido, en particular, la experiencia tiende a ser considerada un fracaso. Otros, por el contrario, sostienen que “las asambleas no tenían porqué ser una dirección política alternativa, porque no se lo propusieron nunca [...] Porque surgieron como otra cosa, como un lugar de rebeldía y de práctica democrática de otro carácter” (Hombre, 54 años, encuestador, Espacio Asambleario de Parque Patricios, con experiencia política previa). En todo caso, también los que las conciben en estos términos lamentan que ese ímpetu y esa práctica no logran institucionalizarse y perpetuarse.

Desde otra perspectiva, las asambleas son consideradas no ya como un sistema alternativo y completo en sí mismo sino como un mecanismo capaz de operar en el seno de las democracias representativas realmente existentes con el objeto de tornarlas más participativas. No todos valoran esta posibilidad, sin embargo, del mismo modo: para algunos es una perspectiva de mínima o un *second best*, mientras que para otros es el óptimo a alcanzar. Entre estos últimos se encuentra, por ejemplo, la ex asambleísta de Palermo Viejo que afirma que “son dos cosas distintas, la participación y la representatividad. Creo que una cosa no quita la otra y sumado es democracia” (Mujer, 23 años, estudiante de Sociología, con escasa experiencia política previa).

Al margen de las explicaciones de la declinación –o, según algunos, el fracaso– del movimiento asambleario, la mayoría de (si no todos) nuestros entrevistados considera que las razones que inicialmente lo motivaron siguen en pie. Muchos de ellos, sin embargo, ya no piensan esas causas en los términos originales. La clase política, por ejemplo, sigue siendo el blanco privilegiado; sin embargo, ella recibe a veces el beneficio de la duda o de la suspensión de la desconfianza, desde el momento en que muchos asambleístas y ex asambleístas depositaron sus moderadas expectativas en el nuevo gobierno, pese a tratarse de un gobierno nacido de uno de los dos grandes socios de la llamada “partidocracia”. Igualmente numerosos son los entrevistados que se lamentan de que la ciudadanía (incluidos muchos asambleístas y, especialmente, ex asambleístas) acudiera obedientemente a las urnas para relegitimar un sistema que –aseguran– sigue funcionando de un modo perverso. Típicamente, los militantes más ideologizados afirman que el movimiento asambleario fracasó porque no fue lo suficientemente radical, dado que no rechazó de plano “el régimen republicano y representativo, entonces cuando el gobierno dice ‘voten de vuelta’, la gente va y vota de vuelta. [...] El cambio no había sido tan profundo, por eso ellos [el *establishment*] habían retrocedido un poco y después volvieron y hasta institucionalizaron el proceso, le dieron una salida electoral”



(Hombre, 47 años, diseñador y comerciante, Asamblea Popular de Liniars, con prolongada militancia política previa).

En lo que se refiere al impacto de la experiencia asamblearia, la abrumadora mayoría de los asambleístas y ex asambleístas entrevistados declaran notar “poco” o “ningún” cambio sustancial en Argentina, en Buenos Aires o incluso en sus propios barrios. Son mayoría, en cambio, (en particular entre quienes contaban con escasa o nula experiencia política previa) los que afirman que sus propias vidas y sus formas de ver el mundo fueron transformadas por el hecho de involucrarse en una experiencia de democracia “participativa”, “deliberativa”, “directa” o “no delegativa” (según los diferentes calificativos utilizados). En contraste, los entrevistados con una larga historia de militancia tienden a ver su fase asamblearia como tan sólo “una experiencia más” –innovadora e interesante, sin duda, pero nada parecido a un “punto de inflexión” o una “pérdida de la inocencia”. Ambos grupos, sin embargo, acaban coincidiendo en que al menos dos cosas sí cambiaron en la política argentina, después de todo. En primer lugar, afirman pese al proceso subsiguiente de “normalización política”, la experiencia de la insurrección y la autoorganización popular permanece en estado latente para ser eventualmente activada en ocasión de “la próxima crisis”. En segundo lugar, sostienen que aunque “no se haya ido nadie”, la amenaza que supone la presencia de una ciudadanía vigilante, consciente en lo sucesivo de las limitaciones de la democracia representativa, ha demarcado límites más estrechos para los abusos de poder. De ahí, recalcan algunos, los rasgos relativamente progresistas del gobierno “normalizador” de Kirchner, que hubo de recoger, cuanto menos discursivamente, muchos de los reclamos de la ciudadanía movilizada.

La experiencia de las asambleas produjo, finalmente, la reformulación de las expectativas de muchos de sus participantes, no solamente en términos de lo utópico de algunas esperanzas urdidas en el contexto de la movilización de diciembre de 2001 sino también en lo que se refiere a ciertos aspectos de los sistemas representativos. Más precisamente, la experiencia hizo posible la evaluación de la democracia representativa bajo una nueva luz. Así, por ejemplo, el carácter especializado de las funciones administrativas y de los roles desempeñados por los partidos políticos es reevaluado por contraste con la “ineficacia” de las asambleas. Incluso la política en tanto que actividad profesionalizada y remunerada llega a ser revalorizada por algunos entrevistados que reconocen que si pudieron dedicarse de lleno a su asamblea durante varios meses fue porque acababan de quedarse sin empleo pero contaban con los recursos para subsistir independientemente de su trabajo. Esta intuición es reforzada por el análisis de los efectos de la rápida declinación del estado de movilización ciudadana y de la transformación de

algunas asambleas en reductos de militantes-asambleístas y asambleístas-militantes. En ese punto, en efecto, algunos llegan a vislumbrar una alternativa inesperada a la democracia representativa. ¿Y si la alternativa a una democracia gestionada por políticos profesionales que son, después de todo, elegidos por la ciudadanía mediante elecciones libres no fuera la paradisiaca democracia directa sino, en un contexto de baja participación popular, la constitución de un grupo autoseleccionado de dirigentes formado por quienes tienen el tiempo, los recursos, el carisma o el interés para dedicarse de lleno a la política? Tal vez los políticos de profesión no sean tan malos si se los compara con semejante aristocracia, libre de las restricciones de todo mecanismo institucionalizado de *accountability*. En conclusión: dadas las opciones disponibles, la aspiración más razonable podría ser, después de todo, la de una democracia representativa en la cual los profesionales de la política y los funcionarios públicos sean mantenidos a raya por una ciudadanía informada capaz de y dispuesta a ejercer sobre ellos todos los poderes de vigilancia y fiscalización a su alcance.

¿Resultó esa clase de ciudadanía producida o expandida por la experiencia asamblearia o, más en general, por la oleada participativa de 2001? Es evidente que la experiencia de las asambleas fue decepcionante en muchos sentidos, como lo admiten muchos de sus ex integrantes. La desilusión no se relaciona solamente con lo escaso de los resultados reales, concretos y tangibles de las asambleas en términos de los bienes y servicios provistos, o de las políticas implementadas, sino también con la limitada satisfacción provista por la experiencia participativa en sí misma, relacionada a su vez con el fuerte contraste entre las grandes expectativas que había despertado y los modestos resultados que acabó produciendo. Debe tenerse en cuenta que la experiencia examinada involucró sobre todo a ciudadanos de clase media, al menos en lo que se refiere a su perspectiva cultural. Así pues, el potencial democratizante de la experiencia fue no solamente un subproducto bienvenido e inesperado de prácticas emprendidas con otros propósitos sino, ante todo, un objetivo situado en el centro mismo de la idea que los actores se habían formado de sus propias acciones. Para bien o para mal, estos actores políticos resultaron estar teóricamente informados –aunque, en algunos casos, también algo confundidos por la sobreabundancia de teoría presentada en forma excesivamente simplificada. Así, en muchas asambleas tuvieron lugar en forma “casi obsesiva” debates acerca de cómo volver la experiencia más “horizontal” y “participativa” –y, por consiguiente, más “democrática”– (y sobre cómo volcar dichos efectos sobre el ambiente circundante, y eventualmente sobre las instituciones políticas y sobre la sociedad en su conjunto). Debe reconocerse también que la

experiencia asamblearia tuvo lugar en el contexto de una crisis total que produjo un estado de ánimo colectivo muy peculiar que, por definición, no podía durar por largo tiempo. ¿Qué quedó de él al ceder la efervescencia participativa y las ansias deliberativas? Ciertamente, unas pocas asambleas permanecieron en pie, pero sobrevivieron al precio de la adaptación y la mutación en maquinarias clientelistas, no demasiado diferentes de las expresiones locales de los partidos tradicionales. En lo que se refiere a las asambleas que cesaron de existir, la pregunta es: ¿dejaron algo tras de sí?

Es posible responder a la pregunta en forma afirmativa. Más allá de la apreciación por parte de numerosos individuos de lo que resultó ser una experiencia “de esas que se dan una vez en la vida”, que los convirtió en personas más firmes, fuertes y seguras de sí mismas, lo que las asambleas dejaron tras de sí fueron ciertos criterios acerca de lo que se supone que debe ser la democracia y que –aunque usualmente son juzgados no aplicables a la política “normal” y a las instituciones políticas– son considerados útiles para evaluar su desempeño. En ese sentido, el resultado fue la producción de una ciudadanía más crítica, que durante un par de años mantuvo a raya al gobierno. En verdad, durante algún tiempo la memoria de la rebelión permaneció fresca en las mentes de los políticos, que se mostraron verdaderamente preocupados e incluso atemorizados por la posibilidad de su repetición. En enero de 2002, el secretario general de la presidencia bajo el gobierno de Duhalde, Aníbal Fernández, afirmó públicamente que el gobierno debía responder a las demandas populares, tales como las que presentaban los cacerolazos, porque si no lo hacía “a gente nos va a echar” (*La Nación*, 12/01/02). En abril de 2003 Néstor Kirchner fue elegido en la primera vuelta electoral con apenas el 23% de los votos, y se dedicó a construir su base de apoyo mediante la constitución de un “electorado virtual”, es decir, siguiendo los dictados de la opinión pública. Rápidamente fueron tomadas algunas decisiones “progresistas”, incluso “políticamente correctas”. Hasta las elecciones legislativas de mitad de mandato, celebradas en el 2005, siguieron acaparando los titulares los supuestos intentos de “reforma política” (un conjunto de cambios de diversa índole que, en caso de ser implementados, tornarían a la democracia representativa ya sea más representativa, más sensible a las demandas de los representados, más sujeta a sus controles, o más directa). Fue entonces cuando el presidente Kirchner logró tornar su electorado virtual en un electorado real, completando así un proceso exitoso de reconstrucción de la autoridad presidencial junto con la constitución de su propia base de apoyo. La normalidad había sido exitosamente restaurada y eran distribuidos bienes sustitutos; poco después, la reforma política se había desvanecido en el olvido.

¿Cuán crítica, cuán activa, cuán firme y cuán de temer es la ciudadanía argentina en la actualidad? En un país que parece hacer de las crisis la herramienta privilegiada del cambio político, ello aún queda por verse.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- Colectivo Situaciones 2002 *Apuntes para el nuevo protagonismo social* (Buenos Aires: Ediciones De mano en mano).
- Manin, Bernard 1992 “Metamorfosis de la representación” en Dos Santos, Mario (ed.) *¿Qué queda de la representación política?* (Caracas: Nueva Sociedad).
- Manin, Bernard 1998 *Los principios del gobierno representativo* (Madrid: Alianza).
- Pousadela, Inés 2004 “¿Crisis o Metamorfosis? Aventuras y Desventuras de la Representación en la Argentina (1983-2003)” en Pousadela, Inés et. al. *Veinte años de democracia: ensayos premiados* (Buenos Aires: FLACSO/Fundación OSDE).
- Pousadela, Inés 2005 *Mutaciones de la representación política en la Argentina contemporánea*, Tesis de doctorado, Buenos Aires, Universidad de Belgrano.
- Rossi, Federico 2005 “Las asambleas vecinales y populares en la Argentina: las particularidades organizativas de la acción colectiva contenciosa” en *Revista Sociológica* (México DF: UAM) N° 57, Enero-Abril.

## **OTRAS FUENTES**

- Publicaciones periódicas correspondientes al período en versiones digitales (matutinos *Clarín*, *La Nación* y *Página/12*, revistas *3 Puntos y Ñ*).
- Indicadores de opinión pública en [www.nuevamayoría.com](http://www.nuevamayoría.com).
- Indymedia Argentina Centro de Medios Independientes (<http://argentina.indymedia.org>).
- Resultados electorales 2001-2003: Secretaría Electoral del Ministerio del Interior de la República Argentina.
- Informaciones y textos producidos por las asambleas, disponibles en sus páginas web y en sitios de agrupaciones de izquierda.
- Resoluciones de la Asamblea Interbarrial de Parque Centenario, en <http://www.po.org.ar/asambleas>.



**GABRIELA BUKSTEIN\***

## **TIEMPO DE OPORTUNIDADES: EL MOVIMIENTO PIQUETERO Y LA DEMOCRATIZACIÓN EN LA ARGENTINA**

DESPUÉS DE LA PROFUNDA CRISIS económica y social que culmina en el año 2001, el pueblo argentino sale a la calle protestando contra el declive económico y las dificultades presentadas por la recesión. Gradualmente, esta demostración de los individuos en las calles se fue configurando en un movimiento social, tomando formas más organizadas, donde los reclamos tienen un fuerte aumento en los niveles de participación política, alterando la vida democrática del país.

Durante el momento más crítico de la crisis, se originan grupos de trabajadores desocupados realizando el bloqueo de rutas como método de protesta, denominado “movimiento piquetero”, expandiéndose a lo largo de toda la sociedad, adquiriendo una mayor presencia social y legitimándose como fuerza política en el ámbito nacional.

El movimiento piquetero surge a finales de la década del noventa, en una Argentina caracterizada en lo político-económico por una serie de acciones que, desde el Estado, se orientan a la atracción de capitales externos y al disciplinamiento de la fuerza de trabajo a las condiciones impuestas por estos capitales. La participación política de estos movimientos se intensifica durante el apogeo de la crisis, ad-

\* Doctoranda en Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Magister en Ciencia Política. Licenciada en Sociología de la UBA. Investigadora del Instituto de Investigaciones Gino Germani y Docente de la UBA.

quiriendo una fuerte presencia social, alcanzando alta legitimidad y difusión en la sociedad.

El movimiento piquetero es un movimiento político social reivindicativo de raigambre urbana de un sector de la clase obrera desocupada.

En los últimos cinco años, dirigentes piqueteros comenzaron a formar parte de la estructura del gobierno provincial y teniendo ingerencia en las decisiones políticas de la Provincia de Buenos Aires, interviniendo en las políticas sociales y en lo referente a derechos humanos.

En este estudio, se revisan las etapas donde el movimiento piquetero ha sido capaz de influir en la orientación y las perspectivas de la política a nivel local, analizando la capacidad del movimiento para influir a la política gubernamental de la Provincia de Buenos Aires. En particular, este trabajo se centra en uno de los muchos “Movimientos de Trabajadores Desocupados” (MTD) fundado por los piqueteros, el MTD-Evita, explorando sus acciones y los resultados desde el punto de vista del fortalecimiento de la democracia representativa.

Nos focalizaremos en tres interrogantes:

- ¿Qué es el MTD? En esta parte del documento se abordan los orígenes de este movimiento social. Específicamente, ¿qué organizaciones, grupos e individuos forman parte del MTD?
- ¿Cómo se transforma la práctica piquetera desde sus inicios a formas tradicionales de participación democrática?
- ¿De qué modo la interacción entre los actores políticos y el MTD-Evita contribuye a incrementar la representación de estos sectores de la sociedad civil en el gobierno democrático; es decir, en las estructuras de toma de decisiones, garantizando la transparencia y la rendición de cuentas en la política más general?

El concepto de movimiento social fue definido por Tilly como una serie de controvertidas representaciones, demostraciones y campañas de las personas haciendo reclamos colectivos a otros (Tilly, 2004). Según Tilly, los movimientos sociales constituyen el principal camino para la participación ciudadana en políticas públicas (Tilly, 2004:3). Es decir, se trata de un intento colectivo de obtener un interés común o lograr una meta común, a través de la acción colectiva fuera de la esfera de las instituciones establecidas.

Por otra parte, Anthony Giddens (1985) ha identificado en las sociedades modernas cuatro áreas en las que operan los Movimientos Sociales:

- -Movimientos democráticos: referidos al establecimiento y al mantenimiento de los derechos políticos;
- -Movimientos obreros: referidos a la protección de los puestos de trabajo y a la disputa con el poder económico por una mejor distribución de ingresos.
- -Movimientos ecológicos: relacionados con la disminución de los daños sociales y ecológicos resultantes de la transformación del medio ambiente por la acción de la sociedad moderna, y
- -Movimientos pacifistas, que se ocupan de cuestionar la influencia del poder militar y las formas agresivas de nacionalismo.

En este contexto, en la Argentina, el Movimiento de Trabajadores Desocupados (MTD) ha despertado el interés de investigadores y académicos que abordaron el tema de los movimientos y la democratización desde diferentes perspectivas. En recientes publicaciones sobre el tema se encuentran, entre otros: la *Genealogía de la revuelta* de Raúl Zibechi; *Entre la ruta y el barrio* de Maristella Svampa y Sebastián Pereyra; *Piqueteros, notas para una tipología* de Miguel Mazzeo y *Piqueteros, una mirada histórica* de Iván Schneider Mansilla y Rodrigo Conti.

Por otro lado, se pueden citar los estudios de caso de Mariana Farietti sobre Santiago del Estero en “Violencia y risa contra la política en el Santiagueñazo”, la autora aporta un ejemplo de la complejidad que encierran los procesos de “pueblada” en donde el análisis lineal de una acción es relativizado. El trabajo de Javier Auyero que profundiza sobre Cutral-Có en “La vida en un piquete”, allí describe el aspecto “prepolítico” de la generación de las “puebladas”, y explica cuál fue la consecuencia de las transformaciones neoliberales en los procesos de reconocimiento mutuo y de identificación en los sujetos. Maristella Svampa presenta la reconstrucción que realiza el movimiento piquetero en General Mosconi y Pablo Bergel efectúa una descripción de las asambleas vecinales y de los Movimientos de Trabajadores Desocupados, presentando estudios de caso. Cabe destacar que ambos autores analizan el sector social movilizad desde la crisis del año 2001, en donde cuestionan las formas y el funcionamiento de la representación política en su libro *Nuevos movimientos sociales y ONGs en la Argentina de la crisis*.

Otros autores en numerosas publicaciones, monografías, documentos de trabajo, analizan, directa o indirectamente, el fenómeno y las formas de acción colectiva representada por el movimiento de trabajadores desocupados en la Argentina.

En primer lugar, nuestro análisis se debe situar en un contexto más amplio de la literatura, el de la acción colectiva y el de los movimientos sociales. Una serie de teóricos –Habermas y Offe, arraigados



en la teoría crítica alemana; Laclau y Mouffe, con su síntesis del post-estructuralismo y neo-marxismo gramsciano, y Touraine en su sociología de la acción– explican el surgimiento de movimientos sociales con referencia a las transformaciones estructurales de largo alcance en cambios políticos y culturales que han creado nuevas fuentes de conflicto y alterado el proceso de constitución de identidades colectivas. Habermas reconoce a los nuevos movimientos sociales como luchas en defensa de lo que denomina “*life world*”.

Offe explica a los movimientos sociales dentro del contexto de las sociedades capitalistas tardías, concentrándose en el papel contradictorio del Estado capitalista, que debe garantizar, al mismo tiempo, las condiciones para la acumulación de capital y la legitimidad burguesa.

Otros autores (Habermas, Offe, Laclau y Mouffe) subrayan la noción de “crisis” (de hegemonía y legitimación) en las sociedades capitalistas contemporáneas y conciben a las acciones colectivas como respuesta racional a esa crisis. Laclau y Mouffe consideran a los movimientos en términos de acceso al discurso democrático y de crisis de hegemonía consolidada después de la Segunda Guerra Mundial. Touraine se centra en el surgimiento de un nuevo tipo de sociedad, la sociedad postindustrial, caracterizada por el aumento de los niveles de reflexividad.

Para Offe, la aparición de nuevos movimientos sociales debe entenderse como una reacción contra la profundización, ampliación y el aumento de la irreversibilidad de las formas de dominación y las privaciones en las sociedades capitalistas tardías. La profundización de los mecanismos de control social y dominación –la expansión de mecanismos de dirección– se lleva a cabo a medida en que más y más áreas de la vida privada están bajo la regulación estatal “mediante el uso de medidas legislativas, educativas, médicas, psiquiátricas, y los medios de comunicación” (Offe, 1985:846). Este proceso, paradójicamente, tiene efectos contradictorios sobre la autoridad estatal: por un lado, se refuerza en más sectores de la sociedad civil bajo el control y la regulación estatal; pero, por otro lado, la autoridad estatal se ve debilitada porque “*there are fewer nonpolitical –and hence uncontested and noncontroversial– foundations of action to which claims can be referred or from which metapolitical (in the sense of ‘natural’ or ‘given’) premises for politics can be derived*” (Offe, 1985:818).

Según Tilly, los movimientos sociales contemporáneos no son diferentes, en la forma y el contenido de sus acciones de los actores colectivos de principios del siglo XIX, puesto que ambos emplean el mismo “repertorio” –es decir, la serie limitada de acciones legítimas a disposición de actores colectivos. La consolidación del capitalismo y el crecimiento del Estado nacional a principios del siglo XIX provocaron un cambio de asociaciones comunales a formas de acción colectiva. El

énfasis en las libertades democráticas (para reunirse, hablar, realizar manifestaciones, organizarse) motiva la creación de organizaciones de base y asociaciones de voluntarios que consolidaron la sociedad civil. Estas transformaciones dieron lugar a formas de acción colectiva que caracterizan a las democracias representativas, tales como, marchas, huelgas y manifestaciones (Tilly y Tilly, 1981:19-23; 44-6 y 99-101; Tilly, 1978:151-71).

## **EL MOVIMIENTO DE TRABAJADORES DESOCUPADOS (MTD)**

El Movimiento de Trabajadores Desocupados (MTD), conocido también como movimiento piquetero, se autodefine asimismo como una expresión del desarrollo del poder popular.

El MTD se constituye como una organización popular compuesta por hombres y mujeres, trabajadores desocupados, que forman un “movimiento” y no un partido o un sindicato, que busca *“resolver entre todos los problemas de todos”*. Por ese motivo, se sostiene que el MTD es un movimiento de movimientos. Tal organización se plantea autónoma de los partidos políticos, los sindicatos y la Iglesia, teniendo como principio básico el objetivo de coordinar sus actividades con otros grupos organizados para realizar reclamos o reivindicaciones.

El movimiento piquetero está conformado por ex obreros metalúrgicos, ferroviarios, trabajadores del sector eléctrico, petroleros, estatales; ex trabajadores de la carne, portuarios, etcétera. Es decir, que no son nuevos pobres, sino que son desocupados con una experiencia de lucha sindical y que en la actualidad se encuentran sin trabajo.

Como principal forma de lucha los trabajadores desocupados del MTD utilizan el piquete o corte de ruta para demandar al gobierno: puestos de trabajo, bolsones de comida, materiales de primera necesidad (colchones, chapas para techos), planes sociales, infraestructura, etc.

A mediados de los años noventa, durante la segunda presidencia de Carlos Menem, se inician los piquetes en localidades del interior del país especialmente aquellas que fueron centros de la industria petrolera que en el gobierno menemista fue privatizada y reestructurada, como Cutral-Có, en Neuquén y Tartagal-General Mosconi, en Salta. Además, se desarrollaron en localidades donde había nudos ferroviarios, como Cruz del Eje, en Córdoba o centros de producción agroindustrial como la región azucarera, maderera y citrícola salteño-jujeña, a lo largo de la Ruta Nacional 34, que vinculaba a la zona petrolera (Inés González Bombal, 2003).

Posteriormente, esta metodología fue adoptada como práctica en los barrios populares periféricos de grandes ciudades tales como Rosario, Santa Fe y Córdoba y a partir del año 1999 se instala en locali-

dades carenciadas y villas del conurbano bonaerense. La práctica de los Movimientos de Trabajadores Desocupados comenzó a expandirse rápidamente y sus adeptos fueron incrementándose en el año 2000 hasta la actualidad.

Fue en La Matanza, un suburbio al oeste de la capital con una población de aproximadamente dos millones de pobres en medio de centenares de fábricas cerradas, donde se produce el primer gran corte de ruta urbano, en el cual, el movimiento piquetero se instala como actor político en la escena nacional. Dando como resultado que el MTD adquiera dimensión y reconocimiento como nuevo actor a nivel nacional, es decir, se nacionaliza. A partir de su crecimiento y multiplicación, el movimiento se diversifica en otras corrientes y grupos internos; donde se observan diferentes momentos de maduración, de tamaño, de características zonales, de influencias ideológicas y vinculaciones con organizaciones sindicales y políticas, de metodologías de lucha, etc. (Inés González Bombal, 2003).

El movimiento se nacionaliza y se fragmenta en el año 2001 hecho que se demuestra en las dos asambleas nacionales de piqueteros realizadas con la intención de crear alianzas y poder unirse; sin embargo, los resultados fueron relativamente fallidos.

El origen de los Movimientos de Trabajadores Desocupados responde a un fenómeno objetivo por cuanto se multiplican en todas las zonas del país. Tal como se ha mencionado anteriormente, se han conformado diferentes MTD que surgen independientemente unos de otros y no como ramificaciones o seccionales de una central única. Los MTD se caracterizan por su diversidad, y por las particularidades de cada barrio o localidad.

Los MTD se encuentran en diez distritos del conurbano –Almirante Brown, Lanús, Solano, Florencio Varela, Esteban Echeverría, Quilmes, Presidente Perón, Lugano, J. C. Paz y Berilo– y por otro lado, La Plata, Quilmes y Lanús, integran la Coordinadora de Trabajadores Desocupados (CTD) “Aníbal Verón”, una instancia de articulación que organiza la lucha de los movimientos de desocupados que la constituyen. “La Coordinadora está conformada por compañeros de cada Movimiento que se reúnen todas las semanas para discutir los problemas de cada distrito y de la Coordinadora en su conjunto. Las propuestas de la Coordinadora se discuten luego en las asambleas barriales, donde todos los compañeros de cada barrio resuelven y elaboran nuevas propuestas”.

En el MTD se practica una democracia desde la base, debido a que todas las decisiones, como formular demandas, hacer un piquete, se toman colectivamente en asambleas abiertas a nivel de barrio o a nivel municipal. A partir de la asamblea que tiene carácter soberano se toman las decisiones. Se estableció un proceso asambleísta sema-

nal en los municipios, quincenal en las provincias y mensual en las comisiones nacionales. Se trata de un proceso de ida y vuelta donde los acuerdos buscan la profundización del estado de la democracia formal existente. La organización a partir de asambleas permite que todos los miembros puedan participar, proponer y resolver.

La estrategia de un piquete es bloquear tanto los insumos como los productos acabados. Como una huelga debilitante, impide a la élite la acumulación de beneficios, ralentiza el cambio de divisas, recorta los ingresos por impuestos que permiten que el Gobierno pague su deuda. Con esta potente táctica, los “piqueteros” argentinos han impulsado una agenda amplia de demanda al gobierno. En un piquete se exige la liberación de militantes encarcelados y la retirada de la policía, se piden alimentos, puestos de trabajo, salarios decentes, subsidios de desempleo, financiación de siembras e inversiones públicas en agua, electricidad, calles pavimentadas, viviendas e instalaciones sanitarias.

Las organizaciones piqueteras a través de sus prácticas han logrado conseguir subsidios para los sectores más pobres, impulsar espacios de debate y de formación política, generar nuevos niveles de participación, establecer lazos entre vecinos y explorar nuevas formas de organización comunitaria.

Entonces, se podría afirmar que el MTD como movimiento social, ha sabido implementar una nueva práctica, el piquete o corte de ruta, a través del cual los trabajadores desocupados demandan sus derechos, entre los más importantes la generación de trabajo genuino que sigue estando en el centro de la problemática social.

Sin embargo, se debe destacar que la efectividad inicial de la práctica del piquete como herramienta de lucha comienza a desgastarse, ya que el piquete debe ser sostenido diariamente con la presencia de la gente en la calle. Por otro lado, los sectores que se oponen a este tipo de manifestaciones aíslan los legítimos reclamos y al mismo tiempo, alimentan las tendencias más reaccionarias de las clases medias en contra de la práctica del piquete haciendo hincapié sobre la libre circulación de mercaderías y personas. Por ese motivo, el piquete que en sus inicios fue una herramienta de inclusión territorial que unificaba la lucha de sectores medios y bajos; comienza a ser desacreditado por la derecha, que con su discurso permite una mayor captación de sectores de la clase media que progresivamente convierten, al piquete, en una herramienta de exclusión y aislamiento.

## **EL MOVIMIENTO PIQUETERO DEL MTD-ÉVITA SE EXPANDE HACIA EL GOBIERNO**

La participación de los trabajadores desocupados en el MTD les permite socializarse políticamente, capacitarse, tener sentido de perte-

nencia, tener una identidad, reconocer sus derechos, hacer una lectura histórica y poder discernir sobre los hechos actuales.

Los grandes desencantos políticos, la hegemonía casi asfixiante del neoliberalismo y sus valores en casi todas las estructuras político partidarias, motivaron la realización de piquetes, y sus participantes logran así, reconstruir lazos de solidaridad que, tanto la dictadura como las políticas de exclusión desbastaron.

A partir de los años 2001-02, el MTD, más que su incorporación a la arena político partidaria, recompone una visión integral de grandes sectores populares y de organizaciones sociales en torno a la acción política como herramienta de transformación social. Una acción política que no reniega de la construcción social, sino que va en un mismo sentido, que se asienta en la construcción de poder popular, de una fuerza organizada capaz de torcer el rumbo de tantos años de políticas regresivas, antipopulares y antinacionales.

En el actual gobierno de Néstor Kirchner, se puede observar, que se confronta a las políticas instaladas durante los noventa y que los juegos de avance y retroceso del proceso político que encabeza, se deben principalmente a las alianzas tácticas, que en un marco de extrema fragmentación social se sostiene en un sistema político hegemónico.

Los dirigentes del MTD consideran que en dicho proceso político es necesario que las organizaciones populares direccionen al gobierno hacia la construcción de un proyecto de nación soberana. Por ello, sostienen que cada vez más miembros del MTD se comprometan desde el gobierno y acompañen las decisiones en políticas públicas en el ámbito local y sostengan el protagonismo popular, como herramienta ineludible para la transformación social.

Se remarca que como militantes barriales, los piqueteros, hacen un aporte diferencial que se basa en instalar y plantear una nueva organización popular para erradicar el asistencialismo y perfilar herramientas de verdadero funcionamiento democrático en el marco de los derechos humanos, la paz y la justicia. Su propuesta es trabajar en forma conjunta con otros grupos: asambleas barriales, grupos de jóvenes, asociaciones de fomento, movimiento de mujeres, proyectos de economía social y otros centros comunitarios.

Desde el gobierno de N. Kirchner se ha propuesto un vínculo con las "masas organizadas", en un primer momento fueron sólo los sindicatos; posteriormente, se agregan los piqueteros oficialistas. Dentro del espacio piquetero existen corrientes que se identifican con la matriz nacional y popular, y por ello reivindican ciertas formas del peronismo histórico. Algunas son más negociadoras (Federación de Tierra y Vivienda) y otras más confrontativas (Barrios de Pie). En el año

2003 estas corrientes realizaron un diagnóstico positivo con respecto al gobierno viendo la posibilidad de volver a las fuentes históricas del peronismo. Por su parte, N. Kirchner desde el poder se encargó de crear otros movimientos piqueteros, por ejemplo el MTD-Evita. Este giro coincidió con los cambios de gobierno en los países de América Latina, atravesados por una fuerte retórica antineoliberal, que reactiva nuevamente la tradición nacional y popular.

Emilio Pérsico lidera el MTD-Evita, ligado al llamado “peronismo de izquierda” y en los últimos años al movimiento piquetero. E. Pérsico sostiene haber encontrado “una herramienta para luchar por el trabajo y la inclusión social, dos cuestiones cruciales para la reconstrucción del país”.

---

Movimiento de Trabajadores Desocupados Evita (Mtd-evita)

Referente: Emilio Pérsico

Zona de influencia: La Plata y La Matanza

Capacidad de movilización: 2.000 personas

---

Los miembros del MTD-Evita tienen cada vez mayor inserción al gobierno nacional y en el provincial. E. Pérsico a poco de asumir como subsecretario en la Jefatura de Gabinete del gobernador Felipe Solá, que corresponde al segundo cargo en la conducción de esa cartera, ha adquirido él mismo, como figura política, un crecimiento y una proyección que no había alcanzado en 30 años de permanente militancia.

Para los miembros del MTD-Evita es fundamental reafirmar el proyecto iniciado por el presidente N. Kirchner; por otro lado, necesitan garantizar su continuidad en el poder; debido a que continuar su mandato constituye el camino para construir un país diferente, y en esa construcción de un país diferente, la de un nuevo movimiento nacional.

Se destaca que el MTD-Evita es uno de los grupos piqueteros que el gobierno kirchnerista ha incluido en el ‘armado’ de su estructura política. En los meses iniciales de su gestión, la estrategia de abrir canales de comunicación con los desocupados y la búsqueda de acuerdos con las organizaciones de base ha dado resultados en el objetivo oficial de reducir el número de movilizaciones. A su vez, N. Kirchner intenta la creación de un movimiento de trabajadores desocupados propio que se declare abiertamente kirchnerista, pero hasta el momento no ha logrado la masividad esperada.

“Ya perdí la cuenta de los compañeros del MTD-Evita que son funcionarios en Provincia, Nación, que son diputados nacionales, se-

nadores. Miro los que éramos y los que somos ahora y me da miedo”<sup>1</sup>, expresa Pésico mientras reconoce que su preocupación por cumplir con su propio criterio de porqué y para qué es funcionario de gobierno. “Estoy acá para cumplir con el objetivo del proyecto nacional en el que me he embarcado: la generación de trabajo y la inclusión social a través del empleo”.

Convencido de que “las cosas están cambiando más aceleradamente de lo que pensaba”, Pésico subraya su incondicionalidad con “el proyecto popular” que encabeza el presidente Kirchner y con la “tarea de transformación de la Provincia que lleva adelante Solá” (Gobernador de la Provincia de Buenos Aires).

Por otra parte, Solá manifestó que el surgimiento del Movimiento Evita es “un ejemplo de como la militancia se va a armando para construir y articular nuevos sectores de representación, frente a la deslegitimación de los partidos mayoritarios”<sup>2</sup>.

Pésico señala que “el Movimiento Evita no es sólo una expresión política, es una herramienta de construcción para unir a las organizaciones sociales que deben ser parte del Estado en el camino de la generación del nuevo proyecto nacional”.

Si bien, el MTD-Evita como un nuevo tipo de movimiento social tiene una alta significación en la política nacional; no obstante, se podría asumir que su rol es aún débil; aunque sus acciones hacia la resolución de las demandas de las necesidades básicas para los sectores más empobrecidos (tales como la obtención de herramientas de trabajo, organización de cooperativas de vivienda) hayan tenido resultados positivos.

La organización, además, se ha consolidado a través de logros reales y estimulando a que mayor cantidad de miembros se desempeñen como funcionarios en el gobierno, con la finalidad de influir en las políticas de Estado y participar en la toma de decisiones sobre diversas temáticas.

## **RUPTURA CON LAS FORMAS TRADICIONALES DE REPRESENTACIÓN POLÍTICA: EL PROCESO ASAMBLEARIO**

Las organizaciones piqueteras o movimiento de trabajadores desocupados son las que recuperan en el mundo popular la dimensión emancipatoria. En los sectores de trabajadores urbanos hubo un debilitamiento que da surgimiento a un mundo popular más articulado en torno a organizaciones territoriales, no sólo las piqueteras, sino otras de igual envergadura como comedores comunitarios y sociedades de fomento

1 Diario El Día de La Plata. “¿Qué hace un piquetero en el gobierno? Lo cuenta el platense Emilio Pésico” Lunes 2 de Enero de 2006.

2 Diario Clarín, 14 de octubre de 2006.

ligadas a la Iglesia, a la municipalidad, etc. Es durante ese momento histórico que comienza a cobrar centralidad la organización de los pobres urbanos, que es representada por los movimientos piqueteros y muestra ese carácter de nuevo proletariado plebeyo, multiforme, heterogéneo, más ligado al trabajo informal y al desempleo. Se desarrollan nuevas formas de solidaridad y formas de acción directa.

Dichas movilizaciones sociales con la utilización del espacio público y la toma de calles, incorporan a la asamblea como práctica de organización, donde se verbaliza el estado de pobreza, se plantean las diferentes problemáticas y se toman decisiones. Además, en las asambleas se expresan las necesidades de los sectores desprotegidos para redefinir su lugar en la sociedad. Para lograr los objetivos que se deciden en las asambleas, los participantes deben poseer un alto compromiso político; de esa manera, intentan generar un nuevo tipo de institucionalidad que rompe con el esquema tradicional de representación política.

Tal es así, que para la toma de decisiones, los movimientos de trabajadores desocupados emplean la práctica asamblearia. En las asambleas se expresan diversas necesidades a través de deliberaciones y debates, y también en los movimientos se tratan abiertamente temas más amplios de la sociedad. Esta práctica de la participación en la asamblea corresponde a un movimiento político con una fuerte presencia territorial, proponiendo una nueva forma para pensar el rol de las instituciones. Para Hannah Arendt, la política no se limita a la esfera en donde las instituciones de gobierno y la administración predominan; se refiere a la institución en el sentido de una comunidad política (para consumir y trabajar). Está constituido por las acciones de los seres humanos que entran en relaciones entre sí, en un espacio donde el tipo de vínculo creado surge a través de acciones y palabras. A la luz de este análisis, las asambleas pueden surgir como una instancia de la política de representación superior a la política representativa tradicional dentro de los confines de la democracia representativa.

En el espacio asambleario se entrecruzan diferentes dimensiones (Svampa, 2003):

- En primer lugar, las asambleas constituyen un espacio de organización y deliberación que se piensa en ruptura con las formas tradicionales de representación política y a favor de otras formas de autoorganización de lo social, con aspiraciones a la horizontalidad y proclives al ejercicio de la acción directa.
- En segundo lugar, las asambleas expresan la emergencia disruptiva de un nuevo protagonismo, a la vez indisolublemente político y social, que quebró el fatalismo discursivo-ideológico de los



noventa, devolviendo a los individuos la capacidad de devenir verdaderos actores de la vida pública; en definitiva, de convertirse en sujetos del propio destino, tanto individual como social. En esta dirección, las asambleas traían consigo la promesa de la creación de espacios de solidaridad y de confianza, a partir de los cuales (re) construir los lazos sociales, tan socavados y mercantilizados tras una década de neoliberalismo; acotando lo anterior, esas nuevas experiencias reposicionaron a las clases medias, sobre todo de la ciudad de Buenos Aires, en un lugar importante de la escena política. En efecto, las asambleas... han surgido también como un espacio de reconstitución de la identidad política de las clases medias, tentativa que reconoce como punto de partida, sin embargo, su fragmentación y heterogeneidad actual, en contraposición con cierta homogeneidad cultural y mayores perspectivas de integración social que tuvieron en el pasado.

El Informe sobre Desarrollo Humano de las Naciones Unidas (1993) analiza participación, indicando que: “Una participación mayor de la población no es más una vaga ideología basada en los buenos deseos de unos pocos idealistas. Se ha convertido en un imperativo –“una condición de supervivencia”–; en la Argentina, el rol del MTD en este aspecto es significativo, ya que la participación lleva al fortalecimiento del proceso de democratización y al enfrentamiento de los problemas sociales que afecta duramente a la mayor parte de la población. La gran mayoría de los participantes de las campañas y actividades del MTD no tienen una historia política, ni son miembros de sindicatos y tampoco participaron en organizaciones políticas ni civiles.

En el momento en que realizan sus reclamos a través de piquetes organizados por el MTD sus miembros utilizan diferentes medios provocativos (hombres con palos, capuchas) para subrayar la urgencia de sus reclamos y dar su mensaje ante la intransigencia del gobierno. Este modelo de activismo entraña riesgos tales como represión, represalias, persecuciones, amenazas e incluso la muerte.

La exposición que conlleva la práctica de la lucha piquetera está sustentada por el esfuerzo y un compromiso firme con la posición ideológica que se defiende. Esta forma política e ideológica es fomentada por el surgimiento de una dirigencia con un fuerte compromiso, dedicación y con éxito para convencer a los actuales y potenciales miembros del movimiento sobre la legitimidad de las reclamos presentados. En consecuencia, el liderazgo del MTD ha puesto de relieve no sólo en su práctica, sino también a través de sus discursos y documentos su posición con respecto la insuficiencia de las formas tradicionales de representación ciudadana.

La cuestión de dignidad cívica implica el reconocimiento moral de la igualdad social (Rodríguez y Morillo, 2003). Los actores sociales que participan en acciones del MTD, asumen un papel activo asistiendo a marchas y piquetes, lo que permite posicionarse en un sector social, pese a la posible represión o a la indiferencia del gobierno, se observa una continua regeneración en diferentes acciones.

En la Argentina, además de escoger formas de acción directa para expresar los reclamos, se desarrolla marcadamente la democracia directa y participativa; esto se debe a que se cuestiona el carácter representativo y delegativo del sistema político, que no ha dado respuestas tangibles durante todos estos años a las demandas de democratización. Los nuevos movimientos sociales y por ende el MTD, reclaman un nuevo paradigma político que de contenido a la democracia.

El MTD es un ámbito privilegiado para la reflexión y la propuesta de acción política, en búsqueda de soluciones y nuevas rutas de desarrollo. La participación efectiva del MTD se basa en la organización en su propio contexto; Bourdieu introduce la noción de "habitus": que utiliza y activa valores y tradiciones representados por los piqueteros, impulsados por las necesidades de subsistencia material o por otros requerimientos de identidad colectiva. Y comienza a ser necesario que el sistema político otorgue mayor poder a los integrantes de los movimientos sociales –lo cual puede observarse en la incorporación paulatina de los miembros del MTD en el gobierno–. Sin embargo, según Giddens (1991), los nuevos movimientos sociales operan en situaciones en las que elucidan los problemas sociales que están en juego, siendo formas de acción cuyos resultados pueden equivaler a la creación de un lenguaje de protesta, importante en sí mismo, pero con poca o sin consecuencias directas para las estructuras administrativas de gobierno.

La gestión del gobierno aparece como central en distintas instancias, en tal sentido Giddens, critica las ambiciones de los movimientos sociales afirmando que ni los movimientos ni los mercados pueden sustituir las funciones del gobierno. Las iniciativas ciudadanas, los nuevos movimientos, las organizaciones no gubernamentales, entre otras nunca podrán reemplazar a los gobiernos que actúen en el ámbito nacional; sus logros corresponden a que los reclamos y demandas sean escuchados por el sistema político de modo que responda de manera constructiva.

Racelis (1994) señala que el eje central en la participación es "el conferimiento de poder al pueblo en lugar de perpetuar las relaciones generadores de dependencia tan características de los enfoques de la cima a la base". Es decir, que la idea es compartir el poder.

La democracia directa practicada desde el MTD tiene virtudes tales como la soberanía popular efectiva, igualdad política, igualdad económica y ciudadanía fuerte. Sin embargo, para el logro de una

democracia directa más efectiva los integrantes del MTD deberían tener una mayor participación, aportando sus conocimientos sobre las problemáticas sociales, más información y más control, lo cual conllevaría a la toma de decisiones políticas adecuadas.

Se puede asumir, que el MTD tiene como declaración de principio dejar de lado la democracia pasiva para pasar a una democracia inteligente donde sus miembros estén informados, posean canales para hacer llegar sus opiniones y así ejercer una influencia constante sobre la gestión de los asuntos públicos. No obstante, aún es necesario establecer una alianza estratégica en torno a la participación donde los distintos actores deberían articularse en niveles sectoriales y nacionales para el logro de una acción efectiva.

### **CONCLUSIONES PRELIMINARES**

En la actualidad, la política aparentemente no está priorizando en su agenda las prioridades de la gente, sus necesidades y reclamos sociales. Debido a esta distancia, entonces, existe la necesidad de reformar las instituciones y prácticas democráticas que permitan enfrentar las desigualdades en el marco de un proceso político eficaz. Ese fortalecimiento de la democracia puede ser garantizado únicamente con un proceso continuo en el desarrollo de las instituciones sociales y de gobierno, a través de la existencia y del funcionamiento de los medios de comunicación independientes, con un poder judicial autónomo, con instrumentos de protección de los derechos humanos, y la cooperación entre las redes de sectores empobrecidos (redes sociales y cooperativas, establecimiento de asistencia mutua).

La democracia moderna está orientada hacia la búsqueda de mayor igualdad social, lucha contra la pobreza, y expansión de los derechos de la ciudadanía. Una ciudadanía completa y funcional implica la posesión simultánea de los derechos civiles, políticos y sociales, así como también la capacidad para hacer uso real de esos derechos en la vida cotidiana (Kessler, 1996).

¿En qué consiste la experiencia del MTD en la Argentina? Considero siguiendo la línea de Toni Negri, que la confrontación contra el poder permite reconstruir la continuidad de las relaciones sociales y políticas, lo cual conlleva a la apertura de “nuevos dispositivos singulares y subjetivos que construyen una nueva composición de resistencia y de deseo, de contrapoder...Es el ejemplo que puede localizarse esencialmente en las luchas documentadas por Piqueteros: la revuelta argentina contra el neo-liberalismo.” (Negri, 2003).

La crisis institucional y el grito del pueblo argentino a fines del año 2001: “Que se vayan todos”, demostró el hastío que lleva a los partidos políticos a una condición minoritaria, a la deslegitimación de

la función representativa por la corrupción, a la crisis política imposibilitada de reponer alianzas entre las clases sociales y de hegemonía burguesa sobre el sistema, a una crisis financiera de pago de la deuda y de inversión de los flujos de la periferia al centro, y a una profunda crisis social que, como asume Negri (2003), “destruía la capacidad productiva (desocupación extrema, precarización salvaje del empleo) y reproductiva (crisis de la instrucción pública, de la salud), a todo esto respondía un contrapoder multitudinario que se organizaba en sistemas autónomos de producción, intercambio y organización política, en formas totalmente originales.” En la Argentina, como también en toda América Latina, comienzan a gestarse actividades sociales, nuevas formas de protesta y de organización.

El MTD proporciona un ejemplo de un método práctico de como los trabajadores desocupados pueden organizarse y mancomunadamente con la clase media empobrecida, construyen redes de resistencia política, dentro y fuera de las estructuras del Estado. Por lo tanto, los piquetes de la resistencia muestran la experiencia de lucha en la Argentina: de reivindicación, de justicia social y principalmente, para ponerle freno a la corrupción política y lograr una sociedad más igualitaria y con trabajo digno para todos. Alrededor del año 2000, el MTD comienza a autodenominarse piquetero, la adopción de esa identidad propia, demuestra la convicción de que el piquete o el bloqueo de ruta forma parte de tácticas legítimas de protesta social; reclamando por mayor asistencia y respeto a los derechos de los manifestantes. Es así, que los piquetes se constituyen en una expresión autónoma de personas procedentes de muy diversos ámbitos de la sociedad, motivados por la búsqueda de un sistema social más igualitario. Específicamente, el concepto piquetero se refiere a los momentos de movilización, definido por Tilly (2000) como “perturbador y discontinuo”.

La experiencia de la lucha piquetera en la Argentina puede ser descripta como una manifestación de tácticas reactivas encaminadas a la recuperación o defensa de algo perdido y, al mismo tiempo, como una instancia proactiva, para la movilización por la justicia social, la lucha contra la corrupción. Es decir, por una sociedad más igualitaria, capaz de ofrecer trabajo digno para todos sus integrantes.

Los trabajadores desocupados promueven tácticas contra las políticas del libre mercado que pueden emular a los pobres de todo el mundo. A través de sus acciones están mostrando que el cambio fundamental no se origina desde los políticos, sino desde la democracia de base y de la acción directa bajo formas participativas y democráticas a nivel local, regional y nacional. En la Argentina, el Estado ha sido el receptor de tales reclamos, provocando una demanda para la reconstrucción y la reformulación de políticas públicas que garanticen la capacidad para

hacer frente a la necesidad de mitigar la pobreza y la desigualdad. Para que esto ocurra, sin embargo, el propio sistema político tendría que reducir las barreras de la exclusión social, la desigualdad y alcanzar cierta capacidad para promover el crecimiento económico en armonía con los objetivos más amplios del desarrollo humano.

Giddens, en un libro reciente, señala que la tercera vía constituye una forma de repolitización de las sociedades contemporáneas desde una nueva óptica socialdemócrata nacida de la crítica al neoliberalismo en Inglaterra. Este neoliberalismo había planteado una reformulación del Estado de Bienestar y una crisis profunda de la familia. Hechos éstos que habiendo sido ignorados por la izquierda ahora se constituyen en una nueva forma de hacer política, desde ese espectro que toma a la sociedad como lo que es y lo que puede generar en sí misma. En la tercera vía A. Giddens desarrolla cinco dilemas: la globalización, el individualismo, el tema de la izquierda y la derecha, la capacidad de acción política y las cuestiones ecológicas. Esta tercera vía considera la igualdad de oportunidades, la responsabilidad personal y la movilización de ciudadanos y comunidades. Además de los derechos esta posición considera el papel de las responsabilidades. Para dicha política la tercera vía debería “mantener la justicia social y aceptar que la gama de cuestiones que escapan a la divisoria izquierda-derecha es mayor que nunca” (Giddens, 1993). Un principio básico de la Tercera vía lo constituye la reforma del Estado y del Gobierno. El gobierno debería actuar en concordancia con la sociedad civil para resolver y desarrollar a la comunidad. La base económica de la asociación entre el Gobierno y la sociedad civil, lo llama nueva economía mixta, la cual es eficaz si las instituciones se modernizan completamente. La política de la tercera vía es política nacional, la “nación cosmopolita” es clave para fomentar, además, los sistemas transnacionales de gobierno. Tal es así que la política de la tercera vía constituye un intento de repolitización porque retoma los principios fundamentales de los principios activos de las sociedades democráticas, los reformula en términos de políticas activas y plantea nuevos problemas que están en las agendas de las principales socialdemocracias del mundo.

Los miembros que participan en el MTD afirman que a partir de sus acciones incentivan un nuevo liderazgo y una renovación en la política, que sólo pueda darse si hay articulación entre el Estado y la sociedad y son los integrantes de los movimientos que contribuyen a partir de su experiencia y comprensión sobre la situación social de los desfavorecidos, a desarrollar un planteamiento más humano y participativo.

Los movimientos sociales, como el MTD, constituyen un elemento de cambio dentro de los sistemas políticos y sociales, a partir de los cuales podrían surgir organizaciones políticas más formales que podrían traer transformaciones radicales.

En la actualidad, el reto para el MTD y otros movimientos similares, es encontrar formas para ampliar su alcance a nuevos ámbitos, tal como la movilización de la protesta pública, de esa manera expandir y fortalecer el proyecto político dejando de lado las movilizaciones. ¿Cómo, en la práctica, se fortalece la democracia directa a través de mecanismos de participación, y cómo esta última puede ser diseñada para aumentar la responsabilidad y capacidad de respuesta del gobierno frente a los reclamos de la ciudadanía? Al mismo tiempo, el MTD debería continuar explorando caminos para identificar los dilemas involucrados para alcanzar estos objetivos, y en los métodos conducentes para la formulación efectiva de políticas sociales encaminadas a la consolidación y ampliación de proyectos democráticos en general.

## BIBLIOGRAFÍA

- Arendt, Hanna 1993 *La condición humana* (Barcelona: Editorial Paidós).
- Auyero, Javier 2002 "La vida en un piquete" en *Revista Apuntes* (Buenos Aires: CECyP) N°8.
- Bombal, Inés (ed.) Svampa Maristella y Bergel, Pablo 2003 *Nuevos movimientos sociales y ONGs en la Argentina de la crisis* (Buenos Aires: CEDES).
- Bourdieu, Pierre 1993 *Cosas dichas* (Barcelona: Editorial Gedisa).
- Farinetti, Mariana 2002 "Violencia y risa contra la política en el Santiagueñazo" en *Revista Apuntes* (Buenos Aires: CECyP) N°8.
- Giddens, Anthony y Held, David 1982 *Classes, Power, and Conflict* (Los Angeles: University of California Press).
- Giddens, Anthony 1985 *The Nation State and Violence* (Los Angeles: University of California Press).
- Giddens, Anthony 1999 *La tercera vía. La renovación de la socialdemocracia* (Madrid: Taurus).
- Habermas, Jürgen 1981 "New Social Movements" en *Telos* (Cambridge) N°49.
- Kessler, Gabriel 1996 "Adolescencia, pobreza, ciudadanía y exclusión" en Konterllnik, Irene y Jacinto, Claudia (ed.) *Adolescencia, pobreza, educación y trabajo* (Buenos Aires: Losada).
- Laclau, Ernesto y Mouffe, Chantal 1985 *Hegemony and Socialist Strategy: Towards a Radical Democratic Politics* (Londres: Verso).
- Negri, Toni 2003 "Argentina: la revuelta piquetera" en *19 y 20* (Buenos Aires: Colectivo Situaciones).
- Massetti, Astor 2004 *Piqueteros. Protesta social e identidad colectiva* (Buenos Aires: Editorial de las Ciencias/FLACSO).

- Mazzeo, Miguel 2004 *Piqueteros, notas para una tipología* (Buenos Aires: FISyP/Manuel Suárez).
- Offe, Claus 1985 "New Social Movements: Challenging the Boundaries of Institutional Politics" en *Social Research* (New York) N°52, invierno.
- Morello, Paula y Rodríguez, Lucía 2003 *Ni sólo pan, ni sólo plan. Contenidos morales y culturales de las protestas piqueteras* Ponencia, Jornadas del Instituto de Investigaciones Gino Germani, Universidad de Buenos Aires.
- Schneider Mansilla, Iván y Conti, Rodrigo 2003 *Piqueteros, una mirada histórica* (Buenos Aires: Australis).
- Svampa, Maristella 2003 "El análisis de la dinámica asamblearia" en González Bombal, Inés (comp.) en *Nuevos movimientos sociales y ONGs en la Argentina de la crisis* (Buenos Aires: CEDES).
- Svampa, Maristella y Pereyra, Sebastián 2004 *Entre la ruta y el barrio. La experiencia de las organizaciones piqueteras* (Buenos Aires: Biblos).
- Tilly, Charles 1978 *From Mobilization to Revolution* (New York: McGraw-Hill).
- Tilly, Charles 1981 *As Sociology Meets History* (New York: Academic Press Inc).
- Tilly, Charles y Tilly, Louis 1981 *Class Conflict and Collective Action* (Beverly Hills: Sage Publications).
- Tilly, Charles 1985 "Models and Realities of Popular Collective Action" en *Social Research* (New York) N°52.
- Tilly, Charles 2000 "Acción colectiva" en *Revista Apuntes* (Buenos Aires: CECyp) N°6.
- Tilly, Charles 2004 *Social Movements, 1768–2004* (Boulder: Paradigm Publishers).
- Touraine, Alain 1981 *The Voice and the Eye: an Analysis of Social Movements* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Touraine, Alain 1985 "An Introduction to the Study of Social Movements" en *Social Research* (New York) N°52, invierno.
- Touraine, Alain 1988 *Return of the Actor* (Minneapolis: University of Minnesota Press).
- Zibechi, Raúl 2004 *Genealogía de la revuelta* (Buenos Aires: Letra Libre).

#### **OTRAS FUENTES**

Peródicos (2006): *Clarín, Día, La Nación, Página 12.*

**AJAY GUDAVARTHY\***  
**G.VIJAY\*\***

## **ANTINOMIAS DE LA SOCIEDAD POLÍTICA. IMPLICANCIAS DEL DESARROLLO INCIVIL**

LA INTERRELACIÓN ENTRE EL ESTADO, la sociedad civil y, más recientemente, la sociedad política, pese a las diferencias en torno de lo que constituye cada uno de esos dominios, ha emergido singularmente como el área más significativa de estudio para la comprensión del proceso de democratización. La sociedad civil ha sido durante largo tiempo, luego de la debacle de Europa del Este, proyectada y sostenida como una panacea integral para la mayor parte de los problemas que afectan a las sociedades en desarrollo. Se trata de un imaginario político esculpido para representar una serie de valores activamente perseguidos por una variedad de instituciones. La sociedad civil se ha convertido en una suerte de un “atajo aspiracional” para las ideas/valores de la equidad, la profundización de la participación, la equidad pública, los derechos individuales, la tolerancia, la confianza, la legalidad, la cooperación y la ciudadanía informada (Elliot, 2003). Estos ideales son impulsados y protegidos por la actividad asociativa voluntaria independiente o “por fuera” del Estado. Dicha actividad puede incluir un amplio rango de asociaciones o instituciones tales como clubes, organismos religiosos, *sabhas* (concejos o asambleas)

\* gajay99@rediffmail.com

\*\* gudavarthylvijay@rediffmail.com



y *samajs* (sociedades), sindicatos, asociaciones profesionales, grupos de acción comunitaria, ONG, medios de comunicación, institutos de investigación y organizaciones de jóvenes, para mencionar unas pocas (ibíd.). La sociedad civil fue, por consiguiente, vista como una alternativa radical en sociedades reguladas por el Estado.

Sin embargo, tras la extinción de la euforia inicial, los académicos comenzaron a manifestar serias dudas acerca del alcance y la naturaleza de la autonomía de la sociedad civil y sus implicancias para el proceso de democratización. Por ejemplo, el énfasis en la confianza (una de las señales más significativas de la sociedad civil) en situaciones de marcada desigualdad no solamente ofrece una falsa promesa a los pobres sino que además los priva de su derecho a la lucha y la protesta (Edwards, 2002). Allí donde las asociaciones son jerárquicas y se basan en lazos adscriptivos, la opción por un concepto asociativo de la democracia simplemente deja intactas y reforzadas las inicuas estructuras sociales (Mahajan, 1999). En una sociedad con acceso desigual a la ley, el énfasis en la legalidad –en tanto que criterio definitorio de la sociedad civil– tan sólo habilita al gobierno para desocupar a la fuerza los asentamientos precarios en nombre del desarrollo (Elliot, 2003; Menon, 2004). Esas graves y tal vez evidentes limitaciones del terreno de la sociedad civil son groseramente ignoradas en las versiones eufóricas, pues ellas lo abstraen de toda referencia concreta a las sociedades civiles existentes o a la forma en que ellas se transforman bajo la influencia de otros campos. La sociedad civil continúa siendo pensada como no relacionada con el Estado ni marcada por conflictivas relaciones de poder (Chandoke, 2003). ¿Cómo movernos más allá de esas nociones deshistorizadas, despolitizadas y achatadas de la sociedad civil, para reubicarla en cambio en el marco del proceso de democratización?

Se han sugerido tres grandes alternativas. La primera alternativa, en lugar de desacoplarse, la sociedad civil debe trabajar o, más bien, adquiere sentido sólo como complemento del Estado. “Sólo el Estado puede crear ciertas condiciones necesarias para proteger las instituciones de la sociedad civil” (Mahajan, 1999). En otras palabras, las sociedades civiles están constituidas por una comunidad de ciudadanos y, por consiguiente, es necesario seguir reconociendo al Estado como la “agencia movilizadora” específica, en vez de librarlo de toda responsabilidad. Por lo tanto, “si lo que la sociedad civil busca es salvarse y, de ese modo, salvar la libertad concedida a la ciudadanía, su proyecto sólo puede realizarse por medio del Estado democrático constitucional” (Gupta, 1999).

La segunda alternativa, de corte tocquevilliano, enfatiza la autonomía de las instituciones intermedias contra el Estado demagógico, por un lado, y contra las fuerzas políticas sectarias y comunitarias,

por el otro. En este modelo se supone la existencia de un marco legal-racional independiente sujeto a reglas y basado en normas que eventualmente democratizarían a la sociedad (Beteille, 1995).

La tercera alternativa subraya la significación de las iniciativas de base (Kothari, 1988), que se han desarrollado y recientemente han sido conceptualizadas como el sitio alternativo de la “sociedad política”, que constituye, junto con partidos políticos y movimientos sociales organizados, formaciones políticas no partidarias para las mediaciones “estratégicas” y “contextuales” por parte de los sectores subalternos (Chatterjee, 1997). Según Partha Chatterjee, “por sociedad política quiero significar un terreno de instituciones y actividades donde tienen lugar numerosas mediaciones” (Ibíd.). Así, “la política de la democratización debe por lo tanto ser realizada no en las clásicas transacciones entre Estado y sociedad civil sino en el terreno mucho menos bien definido, legalmente ambiguo y contextual y estratégicamente demarcado de la sociedad política” (Chatterjee, 1998). La idea de “sociedad política” es potencialmente radical en el sentido de entender que las “poblaciones” que constituyen este sitio alternativo no son agentes ni del Estado ni de la sociedad civil. A menudo se encuentran excluidas del proceso de participación política. “En aras de la supervivencia y el sustento, tienen que negociar tanto con el Estado como con la sociedad civil o esfera pública, terrenos a menudo liderados y ocupados por los sujetos burgueses de clase media y las élites sociales” (Chen, 2003). Pone de relieve el hecho de que no solamente el Estado sino también la sociedad civil podría potencialmente volverse parte del bloque de poder haciendo uso de las reconocidas normas “civiles” y atacar sin piedad a las clases subalternas para preservar sus propios intereses dominantes. Por consiguiente, los modos de protesta de la “sociedad política” no son consistentes con el principio de las asociaciones en la sociedad civil; violan las normas institucionales de la sociedad civil liberal.

Por supuesto que el problema con la ‘sociedad política’ entendida en este sentido es que aquí las actividades no necesariamente serán acordes a nuestra comprensión de lo que es ‘progresista’ o ‘emancipatorio’. Podría tratarse de las luchas de los ocupantes ilegales de tierras gubernamentales para obtener derechos de residencia (lo cual incluiría, por ejemplo, la conexión ilegal a las líneas eléctricas), pero podría del mismo modo tratarse del intento de una secta religiosa de preservar el cadáver de su líder en la creencia en su resurrección, o de la decisión del Panchayat [Concejo] de una aldea de matar a una mujer acusada de adulterio. (Menon, 2004)

Por consiguiente, estas luchas con frecuencia no pasan “la prueba de la legalidad y la constitucionalidad establecida por la sociedad civil” (Ibíd.).

La idea de “sociedad política”, aunque constitutivamente “exterior” y “opuesta” a la de sociedad civil, no demarca claramente las formas de protesta que en verdad la constituyen. Lo que es más importante, de hecho funde un amplio rango de acciones “estratégicas” adoptadas por los sectores subalternos como parte de este “mucho menos bien definido” terreno de actividad política. Es, por lo tanto, también menos ideológico en la diferenciación entre movimientos políticos organizados en torno de “principios” democráticos y radicales alternativos (tanto al Estado como a la sociedad civil) y la “política de lo posible”, “estratégica” y “contextualmente” definida. De hecho, los funde conjuntamente para constituir un terreno ininterrumpido de “estrategias” de negociación y supervivencia. El punto es que para todo proyecto de ideas de transformación democrática radical, las creencias y prácticas en este terreno no se sostienen unas independientemente de otras. En verdad, si no estamos preparados para establecer una distinción más matizada entre las “estrategias” nacidas de los imperativos de la supervivencia y las que impulsan a los colectivos a forjar una protesta informada, más allá de lo inmediatamente basado en intereses, el proyecto de democratización entraría en una peligrosa lógica autodestructiva. Habríamos completado el círculo al establecer nociones igualmente despolitizadas, deshistorizadas y achatadas de sitios políticos radicales alternativos, equivalentes a las que iniciaron nuestra crítica de la sociedad civil. Por consiguiente, la demarcación de los “principios rectores de la sociedad política” y de las “formas de institucionalización” alternativas que ella supondría se tornaría necesariamente ambigua. Mientras que sin duda es necesario reconocer que el desarrollo incivil está haciendo cada vez más difícil para los sectores subalternos sostener protestas organizadas y los está empujando hacia estrategias de supervivencia más espontáneas, ¿no resulta acaso, por esa misma razón, imperativa la búsqueda de señales, de modos alternativos de protesta que podrían realmente sacarlos de lo que parece ser una lucha interminable por la supervivencia? En el intento de contrastarla constitutivamente con la sociedad civil, la “sociedad política” acaba siendo un terreno ininterrumpido de acciones políticas cualitativamente distintas –movimientos sociales radicales, partidos políticos y formaciones políticas no partidarias para negociaciones estratégicas y contextuales– que en la práctica no pueden realmente coexistir y que están destinadas a entrar en conflicto y a dislocarse recíprocamente.

Este trabajo es un intento de profundizar en las consecuencias de las antinomias de las nociones achatadas de la política subalterna sobre la base de un trabajo de campo en un poblado afectado por la contaminación –Kazipally– y de mostrar de qué modo las demandas

sostenidas de cierre de las industrias contaminantes sobre la base de la movilización y la acción colectivas son enfrentadas con la represión estatal incivil en conexión con la mafia y las élites económicas (los industrialistas) en el mercado. Ello a su vez empuja a los colectivos a la ruptura y los reemplaza por demandas basadas en intereses ya sea al nivel de grupos más pequeños (formados en torno de las estratificaciones sociales disponibles), ya sea incluso a nivel individual. Ello torna cada vez más difícil el sostenimiento de una acción política colectiva a lo largo del tiempo y el logro de cambios estructurales de largo plazo (en este caso, el cierre de las industrias y la reactivación de la agricultura). *Por consiguiente, el supuesto de que una “sociedad política” puede sin problemas referirse a o subsumir tanto movimientos políticos organizados como “política estratégica” contextualmente demarcada se vuelve de hecho insostenible.* En otras palabras, aunque es democrático reconocer las estrategias de supervivencia, son sin embargo las luchas que se colocan más allá de las estrategias de supervivencia las que resultan inseparables de toda idea significativa de democratización.

## EL CONTEXTO

Kazipally es una aldea situada 35 kilómetros al noreste de Hyderabad, en el distrito de Medak. Medak es uno de los distritos más atrasados de la provincia de Andhra Pradesh. La aldea tiene 506 hogares y una población total de 3000 personas. En las páginas que siguen presentamos el marco socioeconómico del pueblo.

**Tabla 1.1**  
Estadísticas ocupacionales

Nº	Categoría	Nº de hogares
1	Pequeños cultivadores	354
2	Cultivadores medianos	50
3	Cultivadores grandes	10
4	Cultivadores ricos	6
5	Peones sin tierra	76
6	Trabajadores industriales	3
7	Otros	7
	<b>Total</b>	<b>506</b>

Fuente: Trabajo de campo.

**Table 1.2**  
Estadísticas de castas

Nº	Casta	Nº de hogares
1	Yadava	40
2	Muthrasi	141
3	Musulmanes	101
4	Mangali	12
5	Chakali	25
6	Goud	10
7	M. Kapu	5
8	Madiga	172
	<b>Total</b>	<b>506</b>

Fuente: Trabajo de campo.

A partir de los datos arriba expuestos resulta evidente que la cantidad de recursos disponibles para las personas que son víctimas de la contaminación industrial son muy limitados. En primer lugar, alrededor del 82% de los hogares dependen de la agricultura. Y un 15% adicional de los hogares están involucrados en labores relacionadas con el trabajo agrícola para su sustento. En conjunto, alrededor del 97% de los hogares depende de la agricultura. Un informe producido por Greenpeace sugiere que la contaminación industrial en esta área ha afectado 2000 acres de tierras arables, además de contaminar el agua de los pozos a un nivel de 140 pies (Greenpeace India, 2004)<sup>1</sup>. La contaminación ha apartado a las familias de sus medios de vida tradicionales y ha privado a las personas de sus activos. Estos aldeanos no cuentan con habilidades alternativas para elegir otras vías de empleo. Las industrias, tal como se desprende de la evidencia, no emplean a los aldeanos. Así, aunque las industrias toman subsidios del gobierno con la promesa de que contribuirán al desarrollo de áreas atrasadas, no proporcionan ninguna oportunidad de empleo ni vías de movilidad social a la población local en términos, por ejemplo, del desarrollo de aptitudes laborales. Algunos de los cultivadores marginales y pequeños también están involucrados en otras labores que constituyen su

1 Ver también "Dirty Nakkavagu Destroying Farmlands, Causing illness", en *Deccan Chronicle*, 19 de agosto de 1996.

principal actividad económica. Existe una disponibilidad de ingresos adicionales para los que se emplean como lavadores, o en ocupaciones tales como la pescadería, la venta de frutas cultivadas en tierras comunales, o actividades dependientes del ganado.

### **LA NATURALEZA DE LA INDUSTRIALIZACIÓN Y EL CAPITAL**

La industrialización de Kazipally comenzó en el período posterior a la Emergencia, cuando Indira Gandhi se enfrentó en Medak y ganó. Esta área fue adoptada entonces como un Área de Desarrollo Industrial (ADI). Sin embargo, sólo desde 1989 tuvo un rápido crecimiento industrial. La mayor parte de las industrias instaladas después de 1989 operaron sobre la base de licencias y subcontrataciones de multinacionales y grandes corporaciones nacionales.

Actualmente hay alrededor de cincuenta industrias en Kazipally y Gaddapothram. Recientemente se ha descubierto que treinta y cinco de las cincuenta unidades industriales han estado operando sin certificados de habilitación del Consejo Central para el Control de la Contaminación. El Comisionado de Industrias no tiene registros acerca de algunas de estas industrias.

La razón por la cual las corporaciones multinacionales, especialmente las de los Estados Unidos, producen en el exterior es que, según estimaciones de Baumol y Oates (1988), si Estados Unidos tuviera que alcanzar estándares de emisión cero, ello costaría dos billones de dólares a la economía estadounidense. Fue en 1989 cuando la Agencia de Protección Ambiental (APA) entró en funciones en los Estados Unidos. La APA clasificó a los productos, especialmente químicos y metálicos, como toxinas bioacumulantes. Esta es la clase de químicos que no se descomponen y, por consiguiente, aquella cuya emisión acumularía toxinas en el medioambiente. El término “bienes sucios” se asocia también con este tipo de producción. Un “bien sucio” es definido como aquel en que los costos de tratamiento de las emisiones excederían el valor del propio producto final. Es por eso que su producción, si se cumplen los estándares de calidad del agua, el suelo y el aire establecidos por la ley, resulta implícitamente ineconómica. De ahí que las corporaciones multinacionales hayan decidido producir estos “bienes sucios” otorgando licencias de sus productos a productores del tercer mundo. Las corporaciones nacionales, por su parte, están externalizando la producción de “bienes sucios” con el objetivo de asegurarse el ISO 2001 y otras certificaciones de calidad que son una precondition para exportar sus productos a mercados externos. Esta producción subcontratada es realizada también por fábricas del área industrial de Kazipally y Gaddapotharam. De las compañías multinacionales que tienen vínculos con unidades industriales contaminantes, nuestra investigación ha

identificado a Shawallace, que produce la vacuna contra el SIDA para la Fundación Bill Gates, y a los Laboratorios Reddy. Es posible que haya muchos otros grandes actores económicos que, como estos, reivindican producción limpia para el consumo público.

Curiosamente, el Impuesto al Valor Agregado Modificado (IVAM) introducido en 1991 ha constituido un estímulo para las industrias en pequeña escala. Puesto que el IVAM es un impuesto en origen, las industrias en pequeña escala están recibiendo numerosos subsidios a las materias primas, impuestos especiales y otros por el estilo. Además, las compañías en pequeña escala contratan trabajo barato. De ahí el bajo rendimiento del IVAM. Lo cual a su vez supone que las grandes corporaciones conseguirán intermediarios u obtendrán sus productos externalizados a precios menores que si los fabricaran ellas mismas. Puesto que Medak es un área atrasada, los paquetes de incentivos para las industrias son muy atractivos. Y aunque técnicamente la región se ubica en Medak, está a sólo 35 kilómetros de la ciudad, lo cual supone acceso a infraestructura. Este modelo de industrialización, usualmente denominado “nueva industrialización”, ha sido identificado como generador de altos costos sociales tanto en términos de las violaciones flagrantes de estándares laborales como en términos de contaminación ambiental (Vijay, 1999; 2003). Mientras que el mercado para los productos de estas industrias es no-local, la incivilidad –es decir, las violaciones de normas establecidas por ley en interés de la comunidad– forma parte de este modelo de industrialización. La necesidad intrínseca de prácticas industriales inciviles propulsa una cadena de incivilidad que se manifiesta en el lobby poco ético en círculos políticos, los sobornos a la burocracia, los vínculos con la mafia y otras prácticas inciviles. La incivilidad se torna entonces inevitable y sistémica.

## **EL PROBLEMA DE LA CONTAMINACIÓN Y EL COSTO SOCIAL**

Los niveles de contaminación en la cisterna de agua de Kazipally son el resultado de las descargas de desechos industriales tóxicos realizadas a lo largo de los últimos dieciséis años. Numerosos informes, incluidos un informe técnico sobre el agua realizado por el departamento ambiental de la Universidad Tecnológica Jawaharlal Nehru (UTJN) en 1998, las actualizaciones mensuales de la calidad del agua de los depósitos realizadas por la Junta de Control de la Contaminación de Andhra Pradesh (JCCAP), y el más reciente Informe de Datos presentado por el Comité constituido por el Tribunal Supremo de Andhra Pradesh, presidido por el Juez Gopal Rao (2004), han provisto evidencias irrefutables acerca de los niveles alarmantes de daños causados a estos cuerpos de agua. Como parte de nuestra investigación, hicimos analizar muestras de agua en forma independiente por los

Laboratorios Yagna en 1997 y luego, para su comparación, hicimos analizar por el Instituto de Formación e Investigaciones de Protección Ambiental (EPTRI, por sus siglas en inglés) muestras de agua recolectadas en lugares similares en el 2003. Algunos de los hallazgos obtenidos se presentan a continuación.

**Table 1.3**  
Cifras comparativas para 1997-2003 -Resultados de pruebas sobre muestras de agua\*

Nº	Parámetro	Rangos normales	Muestra 1		Muestra 2		Muestra 3		Muestra 4	
			1997	2003	1997	2003	1997	2003	1997	2003
1	pH	7-8.5	4,2	7,2	7,8	7,2	7,6	7,2	8,1	7,3
2	Sólidos disueltos	500 mg/l**	3900	2860	7600	2900	970	2865	7960	1860
3	Cloruro	200 mg/l**	340	930	520	855	550	855	250	445
4	Sulfatos	200 mg/l**	260	509	320	488	340	495	140	545
5	Flúor	1.0 mg/l**	1,8	0,752	2,5	0,759	2,3	0,6	1,0	0,666
6	Magnesio	30 mg/l**	300	347	300	346	300	272	180	347
	Calcio	75 mg/l**	700	594	500	644	600	594	200	495

Fuente: Trabajo de campo 1997, Resultados basados en pruebas realizadas por los Laboratorios Yagna, Amberpet. Trabajo de campo 2003, Resultados basados en pruebas realizadas por el Laboratorio EPTRI, Gachibowli.

\* Aunque el pueblo de Kazipally está ubicado justo debajo del Kazi Talab, se encuentra a una distancia de alrededor de 250 metros de la actual ubicación del tanque. Esto de algún modo diluye la contaminación para el momento en que el agua llega al pueblo. Recogimos, por lo tanto, diferentes muestras para mostrar también estas variaciones. En el cuadro 1.3 la muestra 1 fue recolectada directamente del tanque. Las muestras 2 y 3 fueron tomadas del canal. Mientras que la muestra 2 fue recogida en un lugar del canal más cercano al tanque, la muestra 3 fue sacada de un punto más cercano al pueblo. La muestra 4 es del agua que hasta tiempos recientes era utilizada para beber. Estos datos primarios pueden ser complementados con otras fuentes de datos secundarios que incluyen los proporcionados por el Comisionado de Industrias, Greenpeace, EPTRI y otros informes.

\*\* Menor o igual a.

A partir de los datos provistos, sabemos que no solamente hay en el agua de Kazipally diversos elementos químicos en concentraciones muy superiores a las normales, sino que además los datos de 2003 para numerosos indicadores muestran un aumento en los niveles de contaminación. La contaminación ha sido ciertamente controlada, pero sólo gracias a la larga batalla librada por la población. No se trata de un mérito de las autoridades regulatorias, puesto que los estándares siguen siendo flagrantemente violados hasta la fecha. Y dicha violación de los estándares es ilegal, ya sea que se trate de una violación por un margen pequeño o por una enormidad, puesto que la existencia de los estándares supone que la presencia de elementos químicos por encima de esos límites puede dañar la vida, la propiedad o la salud



de los habitantes y de otras formas de vida en la naturaleza de las cual depende la comunidad. Este debe ser el marco interpretativo para la lectura de los datos arriba provistos.

Como resultado de la contaminación, casi 7000 acres de tierra en 32 aldeas han sido parcial o completamente destruidos (Informe de la UTJN, 1998). Ha habido numerosos informes acerca de la muerte de peces y ganado de los cuales muchas comunidades rurales dependen para su sustento (Datos de trabajo de campo, 1997-98, 2003-05). El reciente informe sanitario de Greenpeace ha proporcionado sorprendentes revelaciones acerca de las condiciones de la salud en las aldeas afectadas.

**Tabla 1.4**  
Incidencia de enfermedades en las aldeas afectadas

Sistema nervioso	3 veces superior al grupo de control
Sistema circulatorio	2 veces superior al grupo de control
Sistema respiratorio	3,81 veces superior al grupo de control. 1 persona cada 20 está afectada
Sistema digestivo	1,98 veces superior al grupo de control
Sangre y órganos formadores de sangre	2,914 veces superior al grupo de control. 1 persona cada 35 está afectada
Sistemas endócrino, nutricional y metabólico	1,84 veces superior al grupo de control. 1 persona cada 35 está afectada
Neoplasmas	11 veces superior al grupo de control
Piel y tejidos subcutáneos	2,67 veces superior al grupo de control
Malformaciones, deformaciones y anomalías cromosómicas congénitas	3,93 veces superior al grupo de control
Cáncer	11 veces superior al grupo de control

Fuente: Green Peace, 2004

Encontramos, pues, que se han producido enormes daños al medio ambiente natural y que las comunidades locales han debido pagar inmensos costos sociales a causa de la contaminación industrial.

## **METODOLOGÍA DE ESTE TRABAJO**

El presente estudio se centra en la acción colectiva contra la contaminación en un esfuerzo por mostrar de qué manera se torna sostenible en términos prácticos la idea de “sociedad política” entendida

de modo tal de abarcar tanto a la acción o los movimientos colectivos organizados en pos de demandas estructurales como a las variadas “estrategias” o “negociaciones” que persiguen intereses inmediatos relativos a la supervivencia. Con este propósito, este trabajo ha analizado tres grupos sociales organizados e idealmente orientados a la movilización contra las industrias contaminantes. La comunidad agrícola, los jóvenes y las mujeres fueron elegidos como grupos sociales relevantes para este estudio. Ello se debe a que los tres grupos sociales han organizado asociaciones y, con la excepción de la asociación de los agricultores, se trata de asociaciones que en sí mismas están diseñadas para servir a otros propósitos.

Esta investigación intentó averiguar lo que estas asociaciones estaban haciendo frente al problema de la contaminación, que era un problema general de la comunidad aldeana. El Comité Kalushya Vyatireka Raitu (KVRC, *Comité de Agricultores contra la Contaminación*), con una membresía total de cuarenta agricultores, la Asociación de Jóvenes Shivaji, integrada por cincuenta miembros, y los grupos de microcréditos de la agencia gubernamental para el Desarrollo de las Mujeres y los Niños en Áreas Rurales (DWCRA-*Development of Women and Children in Rural Areas*), integrados en conjunto por alrededor de cien mujeres, son las asociaciones que han formado parte de este estudio. La investigación fue realizada en dos fases. Un estudio preliminar realizado en el año 2003 incluye respuestas de los cuarenta agricultores. Una encuesta más reciente realizada en 2005 se basa en una muestra de treinta entrevistados de los tres grupos. Así, este estudio se basa en un total de setenta entrevistas. Para recolectar los datos primarios se utilizaron un cuestionario estructurado y entrevistas informales. Puesto que la experiencia referida es una experiencia compartida, encontramos en la recolección de los datos frecuentes repeticiones en las narrativas; podemos sostener, por consiguiente, que las respuestas contenidas en esta muestra hablan por el conjunto de los grupos sociales representado por las asociaciones.

## **LA BASE DE LA SOCIEDAD POLÍTICA: ¿COLECTIVOS O INTERESES?**

Al investigar acerca del problema de la contaminación, hemos encontrado que toda vez que han producido cuestionamientos estructurales a través de la actividad política colectiva, sus protagonistas se han enfrentado a medios inciviles de represión tanto por parte de los aparatos coercitivos del Estado, como de la policía, como a la coerción procedente de la mafia organizada. Esta incivilidad ha debilitado la actividad política. En las páginas que siguen narramos la experiencia de las víctimas de la contaminación industrial de Kazipally en las si-

tuaciones en que fueron planteadas tales conflictos estructurales.

El conflicto en torno de la contaminación del tanque de la aldea por parte de las industrias tomó una forma política que planteó demandas estructurales. La exigencia del cierre de las industrias contaminantes puede ser vista como una demanda estructural; existen muchas razones por las cuales el cierre de dichas industrias puede ser interpretado como tal. Los pobladores de Kazipally, como ya se ha señalado, dependían básicamente de la agricultura y otras actividades tradicionales vinculadas a ella antes de que el tanque fuera contaminado. El conflicto se articuló, pues, como un conflicto entre los agricultores y la industria. En segundo lugar, como se desprende de la descripción de la naturaleza de la industrialización, estos industriales eran ajenos a la región. Los industriales provienen sobre todo de dos regiones costeras de Andhra Pradesh, Andhra y Rayalaseema. Esta dimensión regional asume una significación especial debido a las crecientes aspiraciones de un estado de Telangana independiente. Además, la dimensión regional es de relevancia en otros dos sentidos. Aunque la política industrial establece el desarrollo de las regiones atrasadas como objetivo de la industrialización rural, bajo la forma de áreas de desarrollo industrial, y justifica el otorgamiento de subsidios y otros beneficios a esas industrias, encontramos que la contribución de dichas industrias al desarrollo de estas regiones atrasadas es muy limitada. La población local no recibe oportunidades de empleo en las industrias. Además, los productos que ellas producen no están destinados al mercado local.

También hemos encontrado que las víctimas de la contaminación incluyen a amplios sectores empobrecidos de la población. Los sin tierra, los propietarios de ganado, los artesanos y los empleados en el sector de servicios tradicional también han sido víctimas, perdiendo fuentes de ingresos, sustento, activos, salud, etc. Frente a las industrias que obtienen enormes ganancias, disfrutan de vínculos con quienes detentan el poder, y cuentan con la capacidad de manipular el sistema, el problema es planteado como un conflicto de los pobres y los vulnerables contra los ricos y los poderosos.

La demanda del cierre definitivo de las industrias contaminantes es, pues, una demanda de la comunidad agrícola contra las industrias irresponsables; es una demanda de la comunidad local frente a los industrialistas en tanto que *outsiders*; y es una demanda de la población pobre y vulnerable contra los *lobbies* en tanto que ricos y poderosos. Es en estos sentidos que la demanda de la clausura permanente de las unidades industriales contaminantes se convierte en una demanda estructural.

Esa demanda fue presentada en numerosas oportunidades. La primera vez que ello ocurrió fue en 1989. Los pobladores de Kazipally y de muchas otras aldeas afectadas, liderados por diferentes organi-

zaciones de la sociedad civil que incluían al Foro contra la Contaminación y a la organización científica Jana Vignana Vedika, entre otras, y por los representantes políticos de las aldeas, llevaron a cabo manifestaciones y *dharnas*<sup>2</sup>. Como consecuencia de ello, la gente de estas aldeas fue golpeada y sus representantes fueron arrestados. Nuevamente en 1994, los aldeanos en lucha contra los industriales fueron atacados por la mafia y aunque los pobladores presentaron alguna resistencia, debieron abandonar sus pueblos temiendo por sus vidas. Los aldeanos que huyeron fueron acusados de cargos que incluyeron el de intento de asesinato. En otra instancia en 1995, los pobladores liderados por algunos de los representantes políticos atacaron a las industrias y agredieron y desvalijaron a los industriales. Como consecuencia de ello, los aldeanos que exigían el cierre de las industrias fueron acusados de intento de asesinato e inculpatos por extorsión.

En el 2005, sobre la base de una declaración jurada presentada por la Fundación Goa ante la Corte Suprema que afirmaba que las industrias estaban operando desde 1994 sin los certificados de habilitación del Comité de Control de la Contaminación, la Corte Suprema ordenó la celebración de una audiencia pública. Fueron formuladas muchas objeciones acerca del modo en que dicha audiencia fue llevada a cabo. Los Informes de Evaluación del Impacto de la Contaminación no habían llegado a muchas de las aldeas. Las fechas de la audiencia no estaban claras. Algunos aldeanos se quejaron de haber recibido llamadas amenazantes para disuadirlos de asistir a la audiencia pública.

Pese a todo, el día de la audiencia los pobladores se movilaron en grandes números y proporcionaron testimonio contra la industria. Luego del receso de almuerzo, habiendo percibido que la audiencia pública les estaba resultando desfavorable, representantes de las industrias perturbaron su continuidad mediante una golpiza a un activista de Greenpeace. Ante este ataque se produjeron airadas protestas de los aldeanos, como resultado de las cuales resultó herido el Subinspector Adjunto de Policía. Más tarde, cuando el activista de Greenpeace, junto con un investigador que también estaba movilizand gente, fue a registrar una queja a la estación de policía, ambos fueron nuevamente atacados. Al caer en la cuenta de que los atacados eran activistas que no tenían nada que ver con la protesta de los aldeanos, llegó el Superintendente de Policía y les ofreció una disculpa. Les aseguró que se iniciaría un procedimiento contra el Inspector que los había atacado. Aunque las denuncias contra los representantes de los industriales y el Inspector de Policía fueron registradas, no se iniciaron acciones en ninguno de los casos. Por añadidura, 62 aldeanos, incluidos tan-

---

2 Su forma más significativa es el bloqueo de la carretera nacional.

to el activista de Greenpeace y el investigador, fueron acusados bajo ocho secciones del Código Penal Indio, entre ellas la sección 307 sobre intento de asesinato. Doce de los 62 nombres fueron mencionados, mientras que los restantes 50 fueron incluidos dentro de la categoría “otros”. Los oficiales de policía recorrieron los poblados chantajeando a sus habitantes con la amenaza de que sus nombres serían incluidos en esta última categoría y quitándoles dinero. El Sarpanch (Presidente del Panchayat) de Kazipally, alineado con los industriales, acudió al pueblo y dijo a los pobladores que se estaban movilizandando contra los industriales que si el activista de Greenpeace y el investigador que estaban movilizandando gente habían sido golpeados por la policía, ¿qué podían entonces hacer los aldeanos comunes? Desde el punto de vista de los aldeanos, el activista de Greenpeace y el investigador se contaban entre quienes disfrutaban de una red de vínculos con la élite urbana y tenían acceso a la burocracia, e incluso a los ministros del gabinete. Si esas personas podían ser golpeadas estando bajo custodia de la policía, ¿qué protección podrían esperar los pobladores comunes y corrientes? Esto atemorizó a los aldeanos, que se mantuvieron alejados de la audiencia pública durante su segundo día.

El segundo día de la audiencia pública doce microbuses fueron contratadas por las industrias para transportar gente con el fin específico de presentar declaraciones a favor de los industriales. Numerosos aldeanos informaron que los jefes de muchas aldeas y algunos de sus pobladores habían recibido sobornos para hablar a favor de los industriales. En consecuencia, lo que se suponía que sería un proceso democrático en el cual los aldeanos expresarían libremente sus opiniones fue subvertido por los representantes de la industria, que recurrieron a actos de incivildad apoyados por la policía, que replicó dichos actos con el objetivo de intimidar a los aldeanos. Como resultado del temor, el segundo y el tercer día éstos no se presentaron a la audiencia pública.

A partir del referido relato de los eventos a lo largo de los años resulta bastante evidente que toda vez que se fortalecieron las demandas estructurales como resultado de la acción colectiva organizada, el mercado, la sociedad civil y el Estado han exhibido tendencias de incivildad destinadas a suprimir la actividad política popular. Como consecuencia de esa incivildad de las instituciones, el Estado pierde su legitimidad y es percibido como injustamente alineado con los intereses dominantes. Existe una percepción generalizada de que el aparato del Estado –representado en este caso, por ejemplo, por el Comité de Control de la Contaminación (CCC) y por la policía que no aplican la ley o que incluso recurren ellos mismos a métodos extrajudiciales– no solamente puede ser manipulado sino que además es arbitrario e inconsistente en su conducta. El Estado pierde entonces

su imagen de árbitro imparcial. A esto se agrega el hecho de que, al no iniciar acciones contra los elementos mafiosos a causa de sus vínculos con los principales partidos políticos y al no reaccionar contra los actos de violencia perpetrados por los industriales, el Estado deja un muy escaso margen para la protesta política organizada.

Existe aún otra tendencia que la actividad política puede adoptar como consecuencia de la creciente incivilidad. Encontramos que, como resultado de la incivilidad creciente, lo que comienza como una actividad política en pos de demandas de largo plazo (en este caso, el cierre de las industrias), termina adoptando la forma de la política de intereses. Como ya se ha sugerido, el problema de la política basada en intereses es que los intereses colectivos resultan a menudo sacrificados en aras de intereses relativos a la inmediatez y la supervivencia. La “sociedad política” se abstiene de plantear cuestiones estructurales, e incluso cuestiones de interés colectivo, y recae en la búsqueda de oportunidades que satisfagan las necesidades inmediatas, en particular aquellas relativas a los problemas de la supervivencia. Esta política alternativa, basada en intereses, comienza a aparecer como mucho más factible. De ahí el aumento de las “estrategias” y “negociaciones” de intereses. Encontramos, sin embargo, que toda vez que la gente ha recurrido a la política de intereses, la actividad política se ha tornado insostenible y, en el largo plazo, sus resultados han sido contraproducentes para la comunidad, volviéndola más débil y más vulnerable. El carácter insostenible de la actividad política basada en las “negociaciones” de intereses de la “sociedad política” se debe a su impacto sobre la solidaridad colectiva.

Hallamos, en realidad, que puesto que la sociedad está estratificada sobre la base de numerosas estructuras, los intereses también lo están. En una actividad política iniciada por una sociedad así estratificada, la comunalidad de interés reviste una significación solamente simbólica, proveyendo la base para una unidad artificial del colectivo. Mientras que la actividad política colectiva impone presión sobre el sistema y crea condiciones bajo las cuales éste se ve obligado a incluir las demandas del colectivo, los actos orientados por intereses de individuos o de pequeños grupos (dentro del colectivo) en el marco de la “sociedad política” sacan ventaja de esa presión para impulsar sus propias demandas. Como consecuencia de los beneficios devengados a la “sociedad política” basada en intereses, los grupos beneficiarios toman distancia de la actividad política colectiva, y en ese acto la debilitan. En los párrafos que siguen mostramos de qué modo esas tendencias de la política basada en intereses se manifestaron en Kazipally.

En 1989, poco después de que el planteo de demandas estructurales de las *dharnas* suscitara golpizas y arrestos, dichas demandas adoptaron la forma de la política de intereses. En vez de exigir el cierre de las unida-

des contaminantes, los aldeanos demandaron que les fueran otorgados medios de sustento y oportunidades para obtener ingresos. El proceso manufacturero en estas industrias, predominantemente productoras de drogas y compuestos químicos, produjo cenizas secas como residuo. Esta ceniza está siendo utilizada para la fabricación de ladrillos en hornos de ladrillos ubicados en las cercanías del poblado. Hay otras tareas que son ofrecidas a los pobladores: ocuparse de los tanques de agua corriente, emplearse en la construcción o en actividades de transporte, etc. Los aldeanos no reciben, sin embargo, ofertas de empleo como trabajadores industriales. Algunos jóvenes han sido empleados por industrias que no son directamente responsables por la contaminación de la región de Kazi. Estas industrias están ubicadas en otros sitios, a distancias mucho mayores de la aldea. Y aún así las oportunidades obtenidas por los jóvenes son sólo en calidad de trabajadores contratados por el día.

En 1995, cuando los aldeanos saquearon las empresas, las industrias no clausuraron sus plantas; sin embargo, la Asociación Industrial Modelo, en representación de las industrias, y la aldea –representada por sus líderes, incluidos el Sarpanch y el presidente del Zilla Parishad (Consejo de Distrito)– firmaron entonces un Memorándum de Entendimiento. Una suma de 400.000 rupias fue pagada a la aldea. Con ese dinero se construyó un centro comunitario, se tendieron calles y se emprendieron otras actividades similares consideradas actividades de desarrollo. A cambio, los pobladores debían retirar todas las demandas que habían presentado contra las industrias contaminantes. Algunos grupos disidentes, sin embargo, persistieron en la presentación de sus casos ante la Corte. En 1998 una directiva del Tribunal Supremo de Andhra Pradesh ordenó el cierre de todas las industrias contaminantes. Las industrias, sin embargo, acudieron a la Corte Suprema y obtuvieron de ella una orden de aplazamiento del cierre. En 1999 el Ministro en Jefe de Andhra Pradesh hizo una declaración sobre el tema de la contaminación en la cual afirmó que “estas industrias estaban ganando moneda extranjera para el país y que las autoridades de control de la población deberían avanzar lentamente en la cuestión de la contaminación. Si las industrias son acosadas, ello podría afectar el crecimiento”.

En el año 2001, a partir del caso presentado ante ella, la Corte Suprema emitió una orden exigiendo el cierre de dieciocho industrias hasta que se ajustaran a los estándares prescriptos de calidad del agua y disposición de los desechos. Sin embargo, después de un breve período de cierre el CCC reabrió las industrias. En ese mismo año la Corte Suprema emitió un fallo en el que estableció que los industriales debían pagar compensaciones a los agricultores cuyas tierras habían sido dañadas por efecto de la contaminación. La compensación pagada fue, sin embargo, de la irrisoria suma de 1700 rupias por acre y por

año. Este monto no era siquiera equivalente a los costos insumidos por la compra de semillas. Además, los que carecían de tierras no recibieron compensación alguna. Como parte del mismo fallo, se dictaminó que el agua potable extraída del río Manjira que abastecía a la ciudad de Hyderabad debía también ser proporcionada al poblado.

En el 2002 el pueblo logró que algunas de sus demandas fueran aprobadas sobre el papel. El inspector del distrito ordenó que se realizaran reparaciones en el tanque de Kazipally. El inspector había ordenado que las industrias aportaran la suma de 900.000 rupias con ese propósito. Los pobladores, sin embargo, se decepcionaron luego de un breve período de expectativa que se generó cuando los *Grasshoppers*<sup>3</sup> fueron enviados a la aldea para iniciar los trabajos. El día en que éstos debían comenzar fue de festejos: se realizó una *puja* (ceremonia de ofrendas) en el sitio de los trabajos, y un coco fue ofrecido a los dioses. Luego de que unos pocos de montones de barro fueron extraídos del tanque, sin embargo, la maquinaria ya nunca regresó. Al ser contactado para interrogarlo acerca de los trabajos, el inspector de Medak dijo a los representantes del pueblo que los industriales no estaban dispuestos a aportar la suma de dinero requerida y que el gobierno no estaba negociando con ellos.

En el 2003 la cuestión de la contaminación obtuvo una considerable y favorable atención mediática. La prensa y los medios electrónicos regionales dieron amplia cobertura al tema. K. G. Kannabiran, Presidente Nacional de la Unión del Pueblo por las Libertades Civiles (PUCL, por sus siglas en inglés) realizó numerosas presentaciones ante el CCC en nombre del pueblo de Kazipally. A raíz de la nueva atención que recibió el problema, fue establecida una comisión investigadora presidida por el juez Gomal Rao, ex presidente del Tribunal Supremo de Andhra Pradesh. La comisión quedó bastante sorprendida por la condición en que se hallaba el tanque cuando realizó una visita al pueblo. Luego de esta visita, se pidió a los habitantes que aportaran pruebas de las violaciones. Los aldeanos comenzaron a actuar como equipos de vigilancia, y al hacerlo sorprendieron a varias industrias arrojando efluentes en un arroyo que llevaba agua al tanque y quemando desechos sólidos tóxicos fuera de las instalaciones de la compañía. Como resultado de estas instancias de violación de las leyes, las empresas debieron realizar un depósito por 2.5 millones de rupias en concepto de garantía, que perderían en caso de eventuales violaciones futuras.

En el año 2004 Greenpeace publicó un informe sanitario en el que comparaba los patrones de enfermedad en los pueblos afectados por la contaminación con los de otros pueblos no afectados. El informe reveló

---

3 Equipos de ingeniería pesada utilizados para cavar y extraer barro.



varias tendencias perturbadoras. Sugirió que las aldeas afectadas mostraban tasas de incidencia de numerosos tipos de afecciones, incluidas las enfermedades congénitas y el cáncer, muy superiores a las de las aldeas no afectadas. Algunas enfermedades tenían en aquéllas una presencia entre 200 y 300 veces superior. A partir de estos descubrimientos se percibió la necesidad de contar con al menos un centro de atención primaria de la salud con autoridad de derivación. Los pacientes podrían entonces recibir tratamiento gratuito en hospitales públicos de la ciudad. Hasta ahora, sin embargo, nada de ello se ha materializado.

Concluimos, en suma, que los logros de las víctimas de Kazipally han sido sumamente limitados. Pese a que se han planteado numerosas demandas que reflejaban intereses colectivos –aunque no estructurales en el sentido definido–, tales como oportunidades de empleo en las industrias, reparaciones a los tanques, el cumplimiento de los estándares de calidad, la imposición de la prohibición de arrojar desechos no tratados en el tanque del pueblo y el establecimiento de un centro de salud con autoridad de derivación, ninguna de esas demandas se materializó. Las razones del fracaso de las demandas colectivas residen claramente en el carácter “estratégico” y contextualmente definido de la “política de lo posible” propia de la “sociedad política”.

## **LA “SOCIEDAD POLÍTICA” Y LA COMUNIDAD EN DESCOMPOSICIÓN**

En 1989, cuando fue obtenida la oportunidad de vender ceniza seca y de tomar empleos en el transporte y la construcción, un gran número de pobladores estuvo dispuesto a realizar esos trabajos. Estas oportunidades se presentaban en cantidades muy inferiores al número de aldeanos dispuestos a tomarlas. Ello condujo, por consiguiente, a disputas internas acerca de quién habría de aprovecharlas. Estratégicamente, los industriales confrieron al Sarpanch la autoridad para decidir quien tomaría esos empleos. La decisión fue “estratégica” en el sentido de que los Sarpanch podrían ser fácilmente atraídos al bando de las industrias mediante el otorgamiento de sobornos de tanto en tanto. Dadas las frecuentes defecciones al bando industrialista por parte de los Sarpanch, este sistema de asignación de oportunidades condujo a una situación en la cual las oportunidades fueron otorgadas a los aldeanos que aseguraron que no darían la señal de alarma sobre el problema de la contaminación. En consecuencia, una porción de quienes luchaban contra la contaminación se retiró de la lucha. Esto fue resultado de su dependencia de la industria para su sustento, hasta tal punto que el propio presidente del Comité Kalushya Vyatireka Raitu (KVRC, *Comité de Agricultores contra la Contaminación*), la principal organización montada por los agricultores para luchar contra la contaminación, comenzó a trabajar

en un contrato de construcción en una de las unidades industriales más contaminantes. Los beneficiarios fueron los agricultores relativamente más acomodados, poseedores de algunos activos tales como vehículos, tractores, etc., aptos para transportar materiales de construcción, o capaces de movilizar fuerza de trabajo.

Dado que los Sarpanch se hallaban en connivencia con los industriales, hubo muchos otros métodos a los que echaron mano para impedir que los pobladores participaran en la protesta contra la contaminación. Algunos de esos medios de control merecen ser discutidos aquí. Con el trasfondo de su desplazamiento de las ocupaciones tradicionales, y de la agricultura en particular, los agricultores que se involucraron activamente en la protesta contra la contaminación obviamente no pudieron obtener oportunidades en la industria. Uno de los activistas con cargo en el KVRC obtenía su sustento de la extracción no autorizada de piedra. Podía hacerlo porque era propietario de un tractor que era utilizado para transportar los bloques de granito y concreto hasta las empresas de construcción. El agricultor había obtenido un crédito de 100.000 rupias para contratar obreros que hicieran el trabajo por él. Luego de que la tarea fue completada, el agricultor pagó a los obreros sus salarios y, cuando estaba a punto de transportar el material a la empresa de construcción, el Sarpanch lo citó y lo amenazó con arrestarlo por haber extraído la piedra ilegalmente. El agricultor no solamente se sintió amenazado con el arresto, sino que además temió no estar en condiciones de devolver el crédito que había solicitado. El Sarpanch, pues, lo convenció de que se retirara de la protesta contra las industrias. Bajo presión, el agricultor se mantuvo alejado del KVRs.

En 1995, nuevamente, cuando fue firmado el Memorándum de Entendimiento entre las autoridades de los pueblos y la Asociación Industrial Modelo, un número importante de agricultores no se acercó a los tribunales con quejas acerca de la contaminación. Ello se debió a que, del monto de 400.000 rupias devengado, ellos habían recibido algún dinero en concepto de compensación. La decisión acerca de la compensación fue arbitraria, puesto que no todos los agricultores la recibieron. Ella estuvo, nuevamente, sesgada en favor de los que aseguraron que se mantendrían alejados de toda actividad política contra la contaminación. El presidente de los Distritos Territoriales de Zilla Parishad (ZPTC, *Zilla Parishad Territorial Constituencies*), uno de los signatarios del Memorándum, era él mismo propietario de alrededor de 40 acres de tierra en el pueblo. Era una víctima que había sufrido las mayores pérdidas en términos del número de acres de tierra afectados. Esta persona había estado activa en la movilización de los agricultores desde 1989 en adelante. Luego de este episodio, aunque de tanto en tanto se hizo presente en actividades de protesta de los

pobladores contra la contaminación, se mantuvo apartado de toda actividad adicional de movilización relacionada con la protesta contra la contaminación.

Otra instancia en que se manifestó la subversión de la acción contra la contaminación industrial fue la forma en que las industrias trataron con los agricultores cuyo ganado había muerto luego de beber agua contaminada. Previamente los agricultores llevaban su ganado al hospital veterinario público y, luego de hacerlo examinar por los médicos, obtenían un certificado que informaba que la muerte del ganado podía deberse al consumo de agua química tóxica. Este certificado era necesario para que pudiera llevarse a cabo sobre el ganado muerto cualquier investigación forense adicional en el hospital veterinario público de la ciudad, luego de lo cual podía asentarse una denuncia en la policía, sobre la base de la cual podía despacharse una orden legal que sería la base de la demanda de compensación por el ganado. El cúmulo de quejas y casos de esta clase constituirían una evidencia irrefutable contra las industrias. Temiendo que ello sucediera, los industriales disuadieron a los pobladores de acudir a los hospitales veterinarios públicos o de registrar sus reclamos ante la policía. Afirmaron, en cambio, que aquellos que hubieran perdido su ganado como consecuencia del consumo de agua tóxica podían dirigirse a las industrias por intermedio de su Sarpanch. Así, a lo largo de los años numerosos aldeanos recibieron compensación toda vez que perdieron ganado. Sin embargo, no existe evidencia alguna que sugiera que la pérdida del ganado se haya debido a la contaminación.

En las elecciones de Panchayat de 2004 se presentó un nuevo candidato para el puesto de Sarpanch con un programa de un solo punto que, según afirmaba, aseguraría la resolución del problema de la contaminación en el pueblo de Kazipally. Este candidato fue elegido por el pueblo. Poco después de resultar electo, el nuevo Sarpanch envió citaciones a cincuenta industrias acusadas de contaminar. Los industriales fueron convocados a negociar con el poblado. Treinta de ellos asistieron a la reunión de negociación, de la que participaron en calidad de mediadores los señores K. G. Kannabiran, de la Unión del Pueblo por las Libertades Civiles, y G. Haragopal, del Comité por las Libertades Civiles de Andhra Pradesh (APCLC, por sus siglas en inglés). En esta negociación, el Sarpanch declaró categóricamente que el pueblo no aceptaría ninguna compensación a menos que las empresas dejaran de contaminar por completo el tanque del pueblo y realizaran las necesarias reparaciones del tanque. Una segunda ronda de conversaciones fue programada para unas semanas más tarde. Entretanto, el Sarpanch cerró un acuerdo privado y aceptó un paquete de compensación para el pueblo, distribuyendo algún dinero entre sus

pobladores. Ni las reparaciones del tanque ni las reducciones de la contaminación tuvieron lugar. Y para colmo de males, en la audiencia pública que tuvo lugar en el 2005 este Sarpanch declaró que el desarrollo del pueblo dependía de la industrialización y sostuvo vehementemente que las industrias no debían ser cerradas.

A partir de las diferentes situaciones arriba mencionadas concluimos, en suma, que aquello que es descripto como “política estratégica” o “negociaciones” dentro de la “sociedad política” puede asegurar la movilidad social en un sentido muy fragmentado. En los casos citados, por ejemplo, los pobladores de tanto en tanto recibieron dinero a causa de la protesta. Es posible afirmar que los activistas agrícolas del KVRS que redujeron “estratégicamente” la intensidad de la lucha o que se mantuvieron apartados de toda actividad adicional ya fuera porque recibieron de manos de las industrias alguna oportunidad o porque dependían de la administración local para poder seguir realizando las actividades ilegales de que dependían sus ingresos alcanzaron algún grado de integración dentro del sistema. Sin embargo, tampoco puede negarse que las “estrategias” emprendidas por pequeños grupos y las negociaciones individuales de incentivos desplazaron efectivamente al interés general de la comunidad y a la acción colectiva dentro de la “sociedad política”, tanto en términos de la renuncia a demandas de la comunidad tales como la obtención de la reparación del tanque, la prohibición de la descarga de residuos tóxicos en el tanque del pueblo y el establecimiento de un centro de salud, como en términos del costo que debe pagar la comunidad por el hecho de haber renunciado a su interés comunitario, que se manifiesta en las afecciones a la salud que sigue sufriendo la comunidad como consecuencia de la contaminación. Además de estos costos directos que pesan sobre la comunidad, la “política estratégica” tiene un impacto de largo plazo sobre la propia vida de la comunidad, es decir, sobre la confianza, el tejido social, las relaciones sociales y la solidaridad entre sus integrantes. Lejos de la comunidad “que lucha colectivamente como si fuera una sola familia”, todos estos factores conducen a la descomposición de la comunidad, dificultando enormemente la actividad política sostenida. En los pocos párrafos que siguen enumeramos estas dimensiones del problema.

La usual dependencia de los aldeanos respecto de instituciones tales como el Panchayat se debe a la desigualdad existente entre los agentes de la contaminación y sus víctimas. La falta de acceso a la información es también un factor que conduce a la dependencia de la gente de instituciones formales tales como el Panchayat. Sin embargo, cuando los propios representantes del pueblo defeccionan y se suman al bando de los contaminadores, aquellos que representan al pueblo a través del activismo político contra la contaminación quedan

colocados en una situación de mayor vulnerabilidad. Estos activistas de la aldea con frecuencia dependen de activistas sociales externos o de otras redes para su protección contra el Estado y los elementos mafiosos inciviles. Pero si estas fuerzas sociales resultan ser débiles, entonces los activistas políticos procedentes del común de la gente del pueblo no logran sostener la resistencia. En esas circunstancias, el activismo político es dejado de lado en favor de “políticas estratégicas” que persiguen ya sea beneficios individuales que se expresan en la creciente cultura de la compensación, o simplemente la satisfacción de las necesidades inmediatas de la comunidad sin encarar el problema de la contaminación como tal.

En palabras del agricultor Narasanna:

El Panchayat es corrupto y algunos líderes son incluso criminalizados. No hay nadie ante quien estos líderes deban rendir cuentas. Una vez el CCC cerró todas las industrias contaminantes. El Sarpanch fue y otorgó certificados de no objeción y las hizo reabrir. Y nosotros los agricultores dependemos de esas industrias para nuestro sustento: algunas proveen agua, algunas comercian con ceniza, otras proveen materiales de construcción, y así sucesivamente. Si participamos en las protestas perdemos nuestros medios de vida [...]

El hecho de que los agricultores se hayan asociado con diferentes actividades vinculadas a las industrias es el resultado de las severas presiones que sufren. Los entrevistados mencionan repetidamente los costos relativos al tratamiento de las afecciones a la salud, el matrimonio de las hijas y la educación de los niños. Todas estas demandas que pesan sobre los proveedores del ingreso del hogar los compelen a transigir, a retirarse de la lucha contra la contaminación y a ingresar en negociaciones individuales.

Amina, la madre de un agricultor, afirma: “La gente se une si ve la posibilidad de que de la protesta emerja una solución. Pero si no ve esa posibilidad, prefiere negociar individualmente con los industriales y obtener todo lo que pueda”.

Tal como lo señala Padmaja, un coordinador de la Agencia para el Desarrollo de las Mujeres y los Niños en Áreas Rurales (DWCRA), una vez que el logro de oportunidades se vuelve una búsqueda individual “se profundiza la cultura competitiva y crecen las comparaciones entre familias en términos de status. Y la conducta individualista conduce al debilitamiento de la comunidad”. Como consecuencia de la conducta individualista y la cultura competitiva, sostiene Venkataramani, otro líder de la DWCRA, que “últimamente hay mucha fricción entre familias en el pueblo. Las familias no están compartiendo los problemas, los recursos o el trabajo. La ayuda recíproca entre miembros de

las familias extendidas se ha debilitado”.

En el curso de nuestro trabajo de campo nos encontramos con numerosos casos de personas mayores que se quejaban del abandono y la falta de cuidados de sus familias. Esta es una de las manifestaciones más perceptibles de la descomposición de la comunidad.

Una cultura agraria en un poblado se constituye de variadas formas culturales, en particular en lo que se refiere a la celebración de los numerosos festivales. En su distribución a lo largo del tiempo, su simbolismo y su forma, los festivales se vinculan con las estaciones y la economía agrícola. La destrucción de la agricultura a causa de la contaminación ha reducido actualmente al pueblo a un colectivo meramente en su forma, sin modos de expresión de esta colectividad en la vida cotidiana. En la actualidad, con excepción del Moharram –durante el cual tanto la comunidad hindú como la musulmana participan de las festividades ningún festival– es ya celebrado con fervor tradicional.

El agricultor Narasimha afirma que “antes, todos los pobladores dependían de la agricultura y había mucha vida comunitaria. Además, los ingresos de la gente se derivaban del trabajo duro. No había dinero fácil”.

Actualmente, las ocupaciones tradicionales con base en el pueblo han sido reemplazadas por oportunidades externas a él. La mayor parte de los jóvenes trabaja contratados por paga diaria en industrias que no son directamente responsables por la contaminación de sus aldeas de origen. Ello se debe a que los jóvenes podrían objetar la emisión de desechos por parte de las industrias en que trabajan si éstas contaminaran los tanques de su propio pueblo. Mientras los jóvenes se dirigen a industrias localizadas fuera de sus poblados, los líderes del ala joven afirman que este nuevo ambiente de trabajo ha puesto a los jóvenes en contacto con una nueva sociedad migrante. Las comunidades inmigrantes que trabajan en estas industrias tienen una muy baja calidad de vida. Esta nueva cultura ha creado un nuevo segmento de la juventud que no se preocupa seriamente por las cuestiones relativas a los poblados. Los jóvenes están poco dispuestos a identificarse con la agricultura y la comunidad rural. Ello ha debilitado aún más a la comunidad.

Mientras los agricultores sostienen que los jóvenes tienen un muy escaso compromiso con el poblado, los jóvenes señalan que los agricultores se retiran de la lucha tan pronto como reciben una compensación. Y las estructuras patriarcales limitan la capacidad de las mujeres para tomar decisiones independientes sobre si actuar contra el problema de la contaminación. Por consiguiente, las mujeres son vistas como una categoría débil que tiene un rol prácticamente residual cuando los hombres se hallan limitados por sus obligaciones. Las mujeres son percibidas como personas cuyos intereses se limitan a la familia,

sin un verdadero rol social externo a esta. Así las cosas, se supone que la prioridad de las mujeres es la obtención de una compensación o de un medio de vida para los integrantes masculinos, más que el compromiso con la erradicación de la contaminación. Así, lo que tenemos es una comunidad en la cual a lo largo de los años se ha producido una pérdida completa de la confianza entre los diferentes grupos sociales. Es a causa de ello que las asociaciones de jóvenes, las organizaciones de agricultores y las mujeres de la DWACRA no logran trabajar en conjunto.

La “sociedad política” indudablemente nos permite captar el carácter distintivo de la dinámica de los sectores subalternos en oposición a y en contraste con las normas de la sociedad civil. Es en ese sentido que lleva nuestra comprensión del proceso de democratización más allá de los terrenos clásicos, establecidos y seguros del Estado y la sociedad civil. Sin embargo, al trazar la dinámica interna de este terreno se lo achata y se elude la cuestión más importante de la sustentabilidad de tales sitios alternativos tan perfectamente consistentes. En primer lugar, los ocupantes ilegales de Calcuta tendrían éxito en forzar el reconocimiento estatal de sus “demandas” como una “fuerza moral” en la medida en que no entraran en conflicto con intereses poderosos tanto en el Estado como en la sociedad civil al plantear cuestiones estructurales como las que fueron planteadas en Kazipally; es, por consiguiente, (in)explicable la razón por la cual la “política estratégica” no puede evitar la demolición de numerosos asentamientos precarios en todo el país y las personas desplazadas no son rehabilitadas por un Estado que actúa en forma “contextual” e “instrumental”<sup>4</sup>. El reconocimiento de las negociaciones “estratégicas” basadas en intereses, que eventualmente desplazarán a la acción colectiva organizada, es por consiguiente parte de la lógica sistémica. La idea de que estas variadas formas de protesta pueden coexistir dentro de una “sociedad política” indiferenciada es insostenible. En segundo lugar, la “sociedad política” de los ocupantes ilegales sostenida en torno de la “política estratégica” y productora de una “comunidad” o una “única familia” es una anomalía. Por el contrario, las negociaciones “estratégicas” o basadas en intereses a lo largo de un cierto período de tiempo sólo vuelven a la comunidad más vulnerable, empujando así a los

---

4 En su trabajo más reciente, Partha Chatterjee nos informa acerca de la orden judicial para desalojar a los ocupantes ilegales que había estudiado y acerca de la creciente probabilidad de que fueran removidos por la fuerza. “Es, pues, bien posible que el equilibrio de la política estratégica se modifique lo suficiente para que estos ocupantes ilegales sean desalojados mañana... Tal es la tenue lógica de la política estratégica en la sociedad política” (Chatterjee 2003:60). Sin embargo, aún no reconoce que esa “política estratégica” crece en el sitio de la actividad política organizada y no puede de hecho coexistir con ella en una “sociedad política”.

individuos y grupos sociales a buscar su propio beneficio. Tal como lo atestiguan la creciente cultura de la compensación y la declinante confianza entre los jóvenes, los viejos, los agricultores y las mujeres en Kazipally, esas “negociaciones” están en abierto conflicto con los intereses colectivos y se articulan en torno de las estratificaciones sociales disponibles. En ausencia de los recursos necesarios para sostener la acción colectiva en aras de la rehabilitación, el empleo y la dignificación de la vida de los ocupantes ilegales de Calcuta, o del cierre de las industrias y la recuperación de la agricultura en el caso de la gente de Kazipally, los “festivales comunitarios” sólo permanecen como meros gestos simbólicos de la vida colectiva. Finalmente, la “sociedad política” en tanto que “política estratégica” sólo refleja una política que genera inseguridad perpetua para los vulnerables al incorporar nociones insostenibles de movilidad que en verdad sólo pueden ser utilizadas por los grupos sociales que están mejor equipados para obtener el patronazgo de las élites sociales, los funcionarios gubernamentales y los líderes políticos. Lejos de “hacer una gran variedad de conexiones con otros grupos en situaciones similares”, meramente aumenta la posibilidad de excluir a los más vulnerables, tales como las gentes sin tierra, capital ni recursos mínimos en Kazipally. En relación con estos sectores, lejos de responder mediante “políticas de bienestar”, el Estado se torna cada vez más incivil para lidiar y colaborar con los procesos de desarrollo incivil en el mercado. Esto resulta más que evidente si se consideran las acusaciones de los aldeanos políticamente activos en casos falsos y las amenazas y los ataques físicos perpetrados por la mafia durante las audiencias públicas, además de la descaradamente sesgada brutalidad policial en Kazipally.

## BIBLIOGRAFÍAS

- Baumol, W. J. y W. E. Oates 1988 *The Theory of Environmental Policy* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Beteille, Andre 1995 “Universities as Institutions” en *Economic and Political Weekly* (New Jersey: Princeton).
- Beteille, Andre 1995 “Civil society and its Institutions” en E.M. Elliot (ed.) *Civil Society and Democracy: A Reader* (Oxford: Oxford University Press)
- Chandoke, Neera 2001 “The ‘Civil’ and the ‘Political’ in Civil Society” en *Democratization*, N°8.
- Chandoke, Neera 2003 *The Concepts of Civil Society* (Oxford: Oxford University Press).
- Chatterjee, Partha 1997 “Beyond the Nation? Or Within?” en *Economic and Political Weekly* (New Jersey: Princeton) Enero.
- Chatterjee, Partha 1998 “Community in the East” en *Economic and*



- Political Weekly* (New Jersey: Princeton) Febrero.
- Chatterjee, Partha 2004 *Politics of the Governed* (Nueva Delhi: Permanent Black).
- Chen, Kuan Hsing 2003 "Civil Society and Min-Jian: On Political Society and Popular Democracy" en *Cultural Studies*, N°17.
- Edwards, Michael 2000 "Enthusiasts, Tacticians and Sceptics: The World Bank, Civil Society and Social Capital" en <http://www.worldbank.org>.
- Elliot, C.M (ed.) 2004 *Civil Society and Democracy* (Oxford: Oxford University Press).
- Foley, Michael y Edwards, Bob 1996 "The Paradox of Civil Society" en *Journal of Democracy* (Washington DC) N°7, Julio.
- Greenpeace India 2004 *State of Community Health at Medak District* (Bangalore: Greenpeace).
- Gupta, Dipankar 1999 "Civil Society or the State" en Ramchandra Guha and Jonathan Parry (ed.) *Institutions and Inequalities* (Nueva Delhi: Oxford University Press).
- Kothari, Rajini 1988 *State Against Democracy* (Nueva Delhi: Ajanta Publishers).
- Kothari, Rajini 1989 "NGOs, State and World Capitalism" en *New Asian Visions*, N°6.
- Mahajan, Gurpreet 1999 "Civil Society and its Avatars" en *Economic and Political Weekly* (New Jersey: Princeton) 15 de Mayo.
- Menon, Nivedita 2004 *Recovering Subversion: Feminist Politics Beyond the Law* (Nueva Delhi: Permanent Black).
- Vijay, G. 1999 "Social Security of Labour in New Industrial Towns" en *Economic and Political Weekly* (Nueva Jersey: Princeton) 25 de Septiembre.
- Vijay, G. 2003 "Other Side of New Industrialisation" en *Economic and Political Weekly* (Nueva Jersey: Princeton) 29 de noviembre.

## **PARTE III**

### **REFORMA LEGAL E INSTITUCIONAL: CONTRIBUCIÓN A LA DEMOCRATIZACIÓN**



**GILLIAN HUI LYNN GOH**

**LA “DEMOCRATIZACIÓN” DE LAS LEYES Y  
LAS POLÍTICAS EN CHINA:  
DOS PASOS ADELANTE, UN PASO ATRÁS,  
DESDE LA REFORMA Y TIENANMEN  
HASTA EL FALUN GONG**

HACE SÓLO UNOS POCOS AÑOS, la idea de poner “China” y “democracia” juntas en la misma frase hubiera sido inconcebible para muchos. Sin embargo, el término “democratización” se ha tornado más aplicable a China debido al desacoplamiento de la idea de democracia de la sola idea de la participación política directa y las elecciones. Para poder hablar de la práctica de la democracia en China es necesario empezar por reconocer que 1) en una primera instancia, la protección de las libertades fundamentales es un paso en la dirección de la práctica democrática; y 2) que la democracia en un Estado autoritario o de partido único debe comenzar por la limitación del poder estatal y el establecimiento del imperio de la ley<sup>1</sup>.

Este trabajo se propone discutir la “democratización” de China ante todo como una función de los cambios endógenos arriba mencionados (así como, aunque en forma menos determinante, de las presiones exógenas) que comenzó con la idea de evitar otro desastre como

---

1 Guillermo O'Donnell (1999:29-51) propuso la idea de que una democracia madura no consiste solamente en elecciones y que el objetivo del desarrollo político no es simplemente el de institucionalizar elecciones competitivas. Otros elementos igualmente importantes son la protección de los derechos individuales y las limitaciones al poder estatal.

el de la Revolución Cultural. Los cambios en las ideas de “democratización” en China pueden ser rastreados mediante el examen de las ideas emergentes de poder estatal vs. intereses del pueblo, tal como han sido debatidas en los círculos intelectuales. Afirmaremos también que la verdadera prueba del progreso de la práctica democrática en China será la respuesta del Partido Comunista Chino (PCC) a la reciente cuestión del Falun Gong. La tesis de este trabajo es que, según la definición provista, China ha realizado un gran salto adelante en términos de práctica democrática, en particular después del incidente de Tienanmen en junio de 1989. Sin embargo, este progreso ha sufrido un importante revés con el manejo de la crisis del Falun Gong.

### **IDEAS SIGNIFICATIVAS QUE INICIARON LA DEMOCRATIZACIÓN DE CHINA DESPUÉS DE LA REVOLUCIÓN CULTURAL**

Aunque las fuerzas exógenas han desempeñado un rol en el impulso de China en dirección de la democratización –no menor en el caso de los doce millones de dólares estadounidenses en financiamiento dedicado en 2005-2006 a ese objetivo y de los requisitos de conformidad con las normas de instituciones internacionales tales como la Organización Mundial de Comercio (OMC)– los inicios de la democratización de China han sido de naturaleza endógena. Los hitos que marcan el progreso de las ideas democráticas incluyen lo que Minxin Pei (1995:67) ha denominado “las tres mini-olas de actividad pro-democracia espontánea” que incluyen el movimiento del Muro de la Democracia de 1978-79, las manifestaciones estudiantiles de 1986-87 y el movimiento de la Plaza Tienanmen del 4 de junio de 1989. En tiempos más recientes, la internacionalización de la cuestión del Falun Gong ha constituido otro terreno de prueba para los incipientes procesos pro-democráticos en China.

Los acontecimientos de fines de los años setenta, junto con la apremiante necesidad de aprender del desastre que fue la Revolución Cultural, contribuyeron a la preocupación de los intelectuales chinos de la década de los ochenta por la cuestión de la reforma política. Yijiang Ding (2001:9) sintetiza del modo siguiente las principales controversias intelectuales de la época:

En los inicios de los años ochenta, la naturaleza de la sociedad socialista y las funciones básicas del Estado socialista comenzaron a ser cuestiones de discusión en el debate académico. La desaparición de las clases enemigas desencadenó una serie de desarrollos teóricos. El “pueblo” se modificó, dejando de ser una clase social para convertirse en un grupo prácticamente omniabarcador, idéntico a la “sociedad”. La lucha de clases fue reemplazada por las “contradicciones dentro del pueblo” en tanto que dinámica principal del cambio social.

Este cambio radical consistente en dejar de ver a la población como una clase social homogénea para pasar a concebirla como un grupo social heterogéneo con intereses diferenciados, cambió en consecuencia la función primaria del Estado, que mutó de la “dictadura sobre los enemigos al manejo de los asuntos públicos para la sociedad en su conjunto” (Ibíd.).

Varias ideas importantes que surgieron en este período de debate intelectual merecen ser destacadas. En primer lugar, el debate intelectual de fines de los ochenta se centró en la cuestión de la función cambiante del gobierno, conduciendo a un llamado a la devolución del poder a la sociedad y al acuñamiento del importante concepto de “gobierno pequeño y gran sociedad” (*xiao zhengfu, da shehui*). Un ejemplo prominente del modo en que esta discusión intelectual tuvo su paralelo en las políticas fue la decisión del gobierno de convertir a la provincia de Hainan, conocida por entonces como Hainan Dao, en una Zona Económica Especial en la cual se establecieron libertades especiales y ciertas limitaciones al poder del gobierno.<sup>2</sup>

En segundo lugar, una prominente idea de los años ochenta fue que no solamente el Estado y el pueblo debían ser diferenciados, sino que además era posible que los intereses del pueblo no fueran tan homogéneos como se había pensado. Como resultado de la creciente presión de los círculos intelectuales, el Comité Central del Partido Comunista se vio forzado a reconocer que entre los grupos sociales existentes dentro del pueblo y de las regiones existía “una cierta carencia de completa unidad de intereses”, lo que constituía de hecho la admisión del carácter erróneo del supuesto de Stalin relativo a la realización de un Estado altamente unificado y sin conflictos de intereses sociales tras la eliminación de las “clases enemigas”.

El nacimiento del concepto de la limitación del poder estatal y del concepto de que el propio pueblo puede tener intereses diferentes y conflictivos creó un vacío dentro del cual encajaban perfectamente el desarrollo de la sociedad civil y del imperio de ley.

## **PROGRESOS RECIENTES EN LA PRÁCTICA DEMOCRÁTICA: LIBERTAD DE ASOCIACIÓN Y SOCIEDAD CIVIL EN CHINA**

El acceso al poder del Partido Comunista Chino (PCC) en 1949 trajo consigo la propiedad pública socialista, una economía planificada y un sistema administrativo altamente estructurado y centralizado. Ello pronto asfixió a la mayor parte de las organizaciones civiles que habían sido establecidas antes de 1949, tales como las asociaciones de

---

2 Para más detalles, véase Changyun y Yuan, 1998.

miembros de clanes, las organizaciones ancestrales y los cuerpos civiles. Las únicas que sobrevivieron fueron las que resultaban de utilidad para el PCC y, por supuesto, las organizaciones de masas erigidas por el propio PCC, tales como los sindicatos y las organizaciones de jóvenes (cf. Keping, 2000a).

El reciente resurgimiento de la sociedad civil en China ha sido atribuido a la deliberada “reorganización de la sociedad” requerida por la reforma y el desarrollo económicos. Esto ha conducido a “la erosión de los sistemas de unidades de trabajo como forma de organización social dentro de la estructura vertical de control del Estado”, a medida que cada vez más trabajadores abandonan el sector estatal para dirigirse al sector no estatal (Ding, 2001:49-50). Esta estructura vertical ha sido reemplazada por agrupamientos horizontales en actividades asociativas, las cuales han sido creadas para satisfacer la necesidad de nuevas identidades e intereses de grupo, como en el caso de las personas que han transmigrado desde diferentes regiones de China.

El crecimiento exponencial de la sociedad civil en China puede ser comparado con el inicio del crecimiento de las plantas en un bosque gracias a las primeras lluvias luego de una sequía. A partir de las lúgubres 44 asociaciones nacionales de los años '50, el número de asociaciones nacionales existentes en China se elevó abruptamente a 1.600, junto con 2.000 asociaciones locales. Y aunque los acontecimientos de Tienanmen en 1989 afectaron negativamente el crecimiento de la sociedad civil, hacia el año 2004 había 288.936 asociaciones registradas, y 317.000 en el 2006. Se estima que actualmente podría haber hasta tres millones de asociaciones no registradas en China (Ma, 2007). El reconocimiento de la necesidad de una sociedad civil más robusta puede haber emergido de la evaluación endógena de la propia crisis de Tienanmen, pues fue a partir de entonces que se propuso una “interacción más positiva” entre el Estado y la sociedad, y el desarrollo en dos pasos de la sociedad civil fue el camino sugerido en China por algunos intelectuales. En este modelo, la sociedad civil se desarrollaría en un primer momento en la esfera privada, para expandirse luego hacia la esfera pública, posiblemente haciendo posible un paso tentativo hacia la “política democrática”.<sup>3</sup> Es importante señalar que aunque el incentivo más evidente para el establecimiento de la sociedad civil en China es la reforma económica, la existencia de un clima de tolerancia política en tanto que apoyo para dicho cambio no debe ser subestimada.

---

3 Zhenglai, Deng y Jing Yuejing, “Building Civil Society in China”, citado en Ding, 2001:37.

## **LA SOCIEDAD CIVIL, ATRINCHERADA EN LAS LEYES Y POLÍTICAS CHINAS**

Las reformas legales que han tenido lugar en relación con la libertad de asociación han sido un indicador significativo del progreso hacia una sociedad civil verdaderamente legítima en China. Aunque la libertad de asociación es un derecho de todo ciudadano chino teóricamente otorgado por la Constitución, en la práctica ha sido difícil obtener la aprobación para el ejercicio de este derecho. A partir del renacimiento de las discusiones acerca de la sociedad civil han ocurrido cambios importantes en una dirección positiva.

La novedosa concepción de los intereses diferenciados del pueblo que tuvo sus inicios en los años ochenta ha producido de hecho cambios importantes en la ley. Muchas de las prohibiciones que acompañaron el ascenso del PCC al poder fueron levantadas. En 1950 y 1951 el Consejo de Administración Gubernamental y el Ministerio del Interior establecieron dos conjuntos de reglas y regulaciones: las “Regulaciones Provisorias sobre el Registro de Asociaciones Sociales” y las “Reglas Detalladas para la Implementación de las Regulaciones”, respectivamente. Estas reglas y regulaciones fueron explícitamente diseñadas para evaluar a las asociaciones civiles existentes y para prohibir a las que no resultaran favorables a la administración comunista, a la vez que para colocar bajo la jurisdicción de los departamentos gubernamentales a aquellas que resultaran de utilidad. Sin embargo, la política básica subyacente consistió en suprimir el desarrollo de las asociaciones civiles y sociales (Junning, 2000).

En contraste, en junio de 1998 se estableció el “Comité para la Administración de las Organizaciones Civiles”, que supuso el reconocimiento oficial de la existencia de la sociedad civil en China. De forma similar, las “Regulaciones acerca de la Administración y el Registro de Asociaciones Sociales” promulgadas en 1998 por el Consejo de Estado (una versión revisada de las regulaciones emitidas en 1989) fueron establecidas a la par de las “Regulaciones sobre la Administración de Unidades No-Empresariales operadas por Civiles”. Aunque las regulaciones continuaron siendo severas, esta aceptación de la existencia de asociaciones no controladas por el gobierno constituyó un hito más para la sociedad civil en China, puesto que formalmente transformó el estricto sistema de control gubernamental para la administración de las organizaciones civiles otorgando mayor autonomía a las asociaciones.

Así pues, existen actualmente en China básicamente tres clases de organizaciones civiles, agrupadas en dos categorías distintas. La primera categoría incluye a las organizaciones “oficiales”, que son



dirigidas por el gobierno, y las organizaciones “semi-oficiales”.<sup>4</sup> Las diferencias semánticas entre estos dos tipos de organizaciones son a menudo insignificantes, pues el departamento gubernamental designado para supervisar a las organizaciones o asociaciones “oficiales” y “semi-oficiales” tiene a menudo el poder de designar (o remover) en forma unilateral a sus líderes, y con frecuencia tiene también el control sobre sus actividades. Un amplio porcentaje de estas asociaciones controladas tiene funciones políticas y/o económicas, como en los casos de la Liga de la Juventud Comunista, la Asociación de Empresarios Privados, y la Unión de Comercio.

De mayor interés para el análisis de las prácticas democráticas son las “asociaciones populares” que disfrutan de hecho de un alto grado de autonomía. Además, la erosión del control gubernamental a nivel local hace posible que, en ese nivel, incluso las organizaciones designadas como “semi-oficiales” disfruten de un grado mayor de libertad junto con las asociaciones “populares”. Mientras que muchas de las organizaciones “populares” son vistas como un “riesgo” menor para la estabilidad política porque su función primaria es cultural o intelectual, aún las asociaciones económicas/políticas en algunos estados y condados pequeños tienen ahora libertad para expresar los intereses de sus miembros (Nevitt, 1996). Estas nuevas libertades otorgadas a la sociedad civil en China han supuesto también un incremento sin precedentes de las protestas ciudadanas, fenómeno que hubiera sido severamente castigado antes de la apertura. Desde mediados de los '90 en adelante, el aumento de las protestas en China ha sido bien documentado. El Ministerio de Seguridad Pública de China informó acerca de 10.000 protestas en todo el país durante 1994, 58.000 en el año 2003, 74.000 en el 2004, y 87.000 en el 2005. Los ciudadanos comunes cuentan ahora con mayores medios para pedir a gritos que sus demandas sean atendidas por el gobierno central, en cualquier tema desde la corrupción hasta la mala calidad de los servicios de salud. En el año 2004 fueron presentadas diez millones de peticiones de intervención de Pekín; en el 2005 el número ascendió a treinta millones.<sup>5</sup>

Por añadidura, en muchos casos las organizaciones civiles no solamente cuentan ahora con autonomía para alentar la participación activa de sus miembros en los asuntos internos de la organización o asociación, sino que tienen además una conciencia creciente de la

---

4 La delimitación de las asociaciones “oficiales”, “semi-oficiales” y “populares” ha sido discutida, por ejemplo, en Ying (1994:25).

5 Estadísticas provistas por Ma (2007). No resulta sorprendente que el gobierno chino tema ahora la ocurrencia de una “crisis de participación”. Esto puede con el tiempo acabar siendo una verdadera barrera para el avance de la liberalización política.

importancia de los temas políticos relevantes y la motivación para alentar a sus miembros a participar en relación con ellos. Esto ha conducido al aumento de la participación en las elecciones a nivel de base y en las áreas rurales. La medida en que los miembros de las organizaciones son alentados a participar en las elecciones corre pareja con las compensaciones y subsidios provistos por la organización por esa participación política. El éxito de estos métodos es evidente, y se traduce en el hecho de que en las zonas rurales se alcanza a menudo un 95% de participación en las elecciones (cf. Keping, 2000b). La idea de elecciones de bases será examinada más adelante en este trabajo.

### **PROGRESOS ADICIONALES EN LAS PRÁCTICAS DEMOCRÁTICAS: PASOS SIGNIFICATIVOS HACIA EL IMPERIO DE LA LEY Y LOS DERECHOS HUMANOS EN CHINA**

Otra evidencia alentadora de radicales cambios positivos en las prácticas democráticas en China ha sido el establecimiento y el fortalecimiento del imperio de la ley. Afirma Franz Michael (1988:33) respecto del concepto de imperio de la ley:

En la tradición legal occidental, la ley es aplicada a todos por igual; es vinculante para el legislador y está pensada para evitar la acción arbitraria del gobernante. La ley garantiza una esfera de libertad para los miembros de una comunidad política que es esencial para la protección de la vida y la dignidad humana contra la opresión tiránica...

En este sentido, la idea del imperio de la ley es un concepto muy occidental cuyo propósito principal es regular las conductas de los individuos en general, y de los funcionarios gubernamentales en particular, mediante la prohibición del abuso de poder. El imperio de la ley también asume implícitamente la existencia de los derechos humanos, aumentando el poder del individuo por sobre el del Estado. Sin embargo, esto se encuentra claramente en contraste con el pensamiento legal tradicional chino, en el cual predomina un enfoque instrumental de la ley –es decir, donde la ley es entendida como una *herramienta* mediante la cual el gobierno gobierna sobre los gobernados. Además, en el pensamiento tradicional chino, el Emperador (o el líder del partido) se encontraba él mismo por encima de la ley, y de hecho cada uno de sus deseos o voluntades era la ley misma; y es inherente al concepto socialista chino de la ley y *zheng-fa xitong* la idea de *linghouxing* o flexibilidad, que habilita al Estado –o, más específicamente, al líder del Estado– a interpretar la ley (en la mayoría de los casos de acuerdo con sus propios intereses o con los del partido).

El reciente impulso al establecimiento en China de un imperio de la ley más cercano al concepto occidental es guiado tanto exógena como

endógenamente por el imperativo económico. En primer lugar, al favorecer la economía de mercado por sobre el sistema planificado anterior, las leyes se tornan cada vez más vitales para regular las actividades económicas de China. Además, el gobierno central se vio obligado a entregar poder financiero y fiscal, derechos de propiedad y asignación material de poder a los gobiernos locales y a los individuos (cf. Yongnian, 2004:56). Al mismo tiempo, junto con la política de puertas abiertas sobrevino la necesidad de atraer inversiones extranjeras, y la confianza de los inversores extranjeros debía ser ganada mediante el establecimiento de un sistema legal imparcial y consistente. La apertura de la economía a la comunidad internacional es en verdad una avenida de doble mano, y las economías de mercado establecidas de Occidente con las cuales China más deseaba mantener vínculos económicos también ejercieron presiones externas para que China se adhiriera a las normas internacionales. Un buen ejemplo de ello es la estipulación de un sistema de revisión judicial<sup>6</sup> y los cambios en las leyes y prácticas comerciales a que se sujetó China para ingresar en la Organización Mundial de Comercio.

### **DE LAS IDEAS DE DEMOCRATIZACIÓN A SU IMPLEMENTACIÓN: LA REFORMA LEGAL EN CHINA**

Dada la historia legal de China, el progreso recientemente alcanzado en el imperio de la ley desde la Constitución China de 1982 es sorprendente. Ello se aplica, en particular, a las leyes que específicamente contienen el abuso del poder estatal sobre el individuo. En 1991 el Consejo de Estado publicó un documento titulado “La situación de los derechos humanos en China”. Se trató del primer reconocimiento formal del concepto de Derechos Humanos por parte del gobierno chino. Muy sorprendentemente, dentro del pasmoso cúmulo de 9.429 leyes aprobadas en China entre 1991 y 1997<sup>7</sup> el gobierno chino prestó atención específica a los derechos legales de los ciudadanos. Por ejemplo, en octubre de 1990 se promulgó la Ley de Litigios Administrativos, que confirió a los ciudadanos recurso legal para el caso de abuso estatal de poder. En mayo de 1994 China promulgó la Ley de Indemnizaciones Estatales, que estipula que “cuando una agencia gubernamental o sus funcionarios, en el desempeño de sus funciones, invaden los derechos e intereses legítimos de un ciudadano, persona legal u otra organización, resultando en daños, el damnificado tendrá derecho a obtener indemnización estatal” (Wang, 2000). Además, en marzo de 1996 China estableció la Ley de Castigos Administrativos,

---

6 Para una discusión sobre este punto, véase Hu, 2001.

7 Dato tomado de la *Complete Collection of Laws, Regulations and Rules in China* (Beijing: Beijing University Press para el Centro de Información Legal y la Compañía de Software Beijing Zhongtian, 1997).

que proporciona mecanismos para investigar y castigar delitos que tengan lugar no solamente en las agencias administrativas, económicas y judiciales del Estado, sino también dentro de los órganos de gobierno del propio PCC (Ibíd.). Las críticas formuladas contra el sistema legal chino que señalan que solamente la mitad de las leyes de China han sido aplicadas tienen base en la realidad; sin embargo, la promulgación de la Ley de Litigios Administrativos de 1990 produjo un fuerte incremento de las demandas contra el gobierno chino (alrededor de 27.000 por año hacia comienzos de los '90), como resultado de las cuales las decisiones gubernamentales fueron rechazadas en la proporción inédita del 19% de los casos, y modificadas en el 1,8% de los casos.<sup>8</sup>

Aunque el gobierno chino aún se encuentra bajo el fuego de los defensores de los derechos humanos a causa del Incidente de Tienanmen, incluso las agencias de derechos humanos han debido admitir que en muchos casos el gobierno chino de hecho ha sostenido la ley y los derechos humanos. El PCC ha demostrado en algunos casos su mejor trato a los presos políticos. Resulta significativo que desde la reforma y la apertura no se haya aplicado la pena de muerte a un preso político, lo cual puede ser interpretado como una ruptura importante con las prácticas del pasado. Al mismo tiempo, las revisiones de la legislación introducidas en 1997 abolieron el delito “contrarrevolucionario” de la ley penal china, reemplazándolo con un nuevo delito relativo a la seguridad del Estado. Tanto las presiones externas como los cambios internos en el sistema legal han aumentado desde 1989 la indulgencia en relación con los presos políticos. En julio de 1997, por ejemplo, Tang Yuanjuan y Li Wei, quienes habían sido condenados por delitos políticos a causa de sus actividades en las protestas de Tienanmen, fueron liberados de prisión. El Tribunal Superior provincial de Jilin sentó un importante precedente al anular una de sus dos condenas, la de delitos “contrarrevolucionarios”, y extender esta decisión a otros dos prisioneros. Al mismo tiempo, Tang y Li ya habían cumplido una sentencia de ocho años cada uno, y la anulación de sus condenas por delitos “contrarrevolucionarios” les permitió ser liberados sin cumplir los 20 y 13 años restantes de sus condenas, respectivamente (Amnesty International, 1998).

### **LA CUESTIÓN DEL FALUN GONG: UN DIFÍCIL TERRENO DE PRUEBA PARA LAS PRÁCTICAS DEMOCRÁTICAS EN CHINA**

El Falun Gong, también conocido como Falun Dafa, es un movimiento espiritual chino fundado en 1992 por Li Hongzhi (1951–). Li y sus seguidores eluden la calificación de “religión”, y entienden al Falun Gong, en cambio, como un “sistema de cultivo” basado sobre los prin-

---

8 Datos tomados de *Democracy and Law* (Shanghai) N° 1 (1995:6).

cipios del *qigong*, ampliamente aceptados en China. El Falun Gong rápidamente se hizo muy popular en China, atrayendo a millones de seguidores en los años que siguieron a su fundación. Básicamente por temor al desorden masivo y a la rebelión social, el PCC intentó suprimir el movimiento Falun Gong. El tema alcanzó su punto crítico bajo la forma de una protesta masiva realizada en Pekín por practicantes del Falun Gong el 25 de abril de 1999, lo cual llevó al gobierno chino a tomar medidas aún más duras contra el movimiento, haciendo un uso desafortunado de la ley como herramienta para alcanzar su objetivo.

### **LA CUESTIÓN DEL FALUN GONG: UN RETROCESO DE LA LIBERTAD DE ASOCIACIÓN**

Bajo la dirección de Li Hongzhi, el Falun Gong tuvo el cuidado de no ser catalogado bajo la ley existente sobre religiones, que sólo permitía cinco grandes religiones, dentro de las cuales sólo algunas organizaciones practicantes gozaban de la aprobación estatal y se hallaban correctamente registradas (Edelman y Richardson, 2003:321). El Falun Gong, en cambio, en tanto que asociación relacionada con el *qigong*, se encontraba en cierto modo sujeta a la Administración Estatal de Deportes. En la protesta del 25 de abril de 1999 el Falun Gong insistió en su demanda de reconocimiento en tanto que asociación sancionada por el Estado; tempranamente, en 1993, la Asociación de Investigación de Qigong de China (AIQC) había otorgado a la Asociación de Investigación Falun Gong de Pekín un “Certificado de Registro de Escuela Qigong Acreditada ante la AIQC” que confería reconocimiento oficial a la Asociación de Investigación Falun Gong en tanto que “organización académica”. Su ámbito de operaciones era el de los “estudios e investigaciones teóricas”, la “promoción de la práctica” y los “servicios de asesoramiento” en toda China.<sup>9</sup>

A pesar de las nuevas leyes que, como ya se ha discutido, daban mayor margen de acción a las asociaciones, el PCC optó por violar las Regulaciones de Asociaciones como parte de una estrategia bifronte<sup>10</sup> para suprimir al Falun Gong. El 22 de julio de 1999 el Ministerio de Asuntos Civiles declaró ilegal al Falun Gong, estipulando que no se había registrado bajo el Artículo 7 de las Regulaciones para el Registro y la Administración de Organizaciones Públicas de noviembre de 1989. El Falun Gong fue acusado también de violar el artículo 19(3) de estas

9 “The Truth Behind the 25 April Incident (abridged)”, 21 de abril de 2001. Disponible en <http://www.faluninfo.net/SpecialTopics/april25abridged.html>

10 Su otro mecanismo fue el recurso a la figura de violación de la “virtud moral”, discutida más adelante en este capítulo.

regulaciones, que prohibía la creación de subsidiarias regionales.<sup>11</sup> Esta decisión fue luego refrendada por Li Baoku, el Viceministro de Asuntos Civiles chino, quien hizo una declaración oficial sobre estas violaciones de regulaciones de registro ante los varios niveles de la organización de asuntos civiles por parte de la Sociedad de Investigación Falun Dafa.

Se trató, claramente, de un paso atrás respecto de los desarrollos legales posteriores a Tienanmen. El 31 de octubre de 1989, cuatro meses después del Incidente de Tienanmen, el Comité Permanente del Congreso Nacional del Pueblo había aprobado regulaciones especiales sobre organizaciones públicas, asambleas y manifestaciones. Ellas formaban parte de las políticas de implementación de la provisión sobre libertad de asociación de la Constitución del Estado de 1982, que anticipó e incluso sirvió para alentar el aumento de las actividades sociales, económicas y culturales a partir del programa de Deng que requería tanto la democratización como la legalización de las estructuras del Estado.<sup>12</sup> Pese a los saltos adelante producidos con la liberalización de las leyes en relación con la sociedad civil, cuando fue puesto a prueba por la realidad el gobierno chino se mostró incapaz de resistir a la necesidad de ejercer un control societal pleno.

#### **LA CUESTIÓN DEL FALUN GONG: RETROCESO AL INSTRUMENTALISMO ESTATAL EN LA INTERPRETACIÓN LEGAL**

Como se señaló anteriormente, en la tradición legal china la ley es vista como una herramienta mediante la cual el emperador o el líder partidario –quienes, al estar ellos mismo por encima de la ley, la dictan para su pueblo– hacen uso de la *linghuoxing* de la ley para proporcionar las interpretaciones que juzguen convenientes. Nuevamente, el más reciente marco socialista de la legalidad también refleja esta idea: lejos de ser un concepto abarcador que se impone sobre todos, la ley, y la idea legal china del *zheng-fa xitong*, es en cambio una herramienta instrumentalista mediante la cual el Estado impone lineamientos de su propia interpretación sobre el pueblo, de modo tal de proteger a la sociedad de la “contaminación espiritual” y la “liberalización burguesa”, y mediante la cual también fortalece su dictadura (Shih, 1999).

Se dice que, en una entrevista concedida en septiembre de 1989, Jiang Zemin admitió que uno de los cambios importantes ocurridos como consecuencia de la masacre de Tienanmen fue que él había llegado a reconocer la necesidad del gobierno de las leyes en China, por oposición al gobierno tradicional ejercido solamente por el CCP (gobier-

11 “Falungong ban supported by law”, en *BR*, Vol. 42, N°37(1999), pág. 9.

12 “Commentary views public organization regulations”, en *Renmin ribao*, 9 de noviembre de 1999. Citado en Keith y Lin, 2003:635.

no de los hombres) (cf. Keith 1994:16). Y esto resultó muy evidente en el aumento exponencial de la reforma legal en los años subsiguientes, en especial luego de los discursos de 1992 en los que Deng Xiaoping exigió la “liberación de la mente”, que constituyó en esencia el punto de inflexión que rompió el hechizo de la precaución impuesta luego de Tienanmen. Sin embargo, el advenimiento de la cuestión del Falun Gong, así como la alarma del PCC frente a sus propias dificultades para contener su creciente popularidad y apoyo internacional, llevaron al gobierno chino a utilizar esas mismas leyes para poner un freno a la reciente liberalización política. El 10 de enero de 2001, Jiang Zemin cargó una vez más al imperio de la ley con la tradición china del “gobierno de un hombre” al estipular que “el gobierno del país de acuerdo con la ley y el gobierno del país según altos principios morales se complementan y se promueven recíprocamente. Ninguno de ellos [...] debería ser enfatizado de sobra de modo de descuidar al otro” (Zemin 2001:162). Ello permitió el recurso a la moralidad como base para la interpretación de la ley.

Muy tempranamente, en marzo de 1999, la Constitución del Estado había sido revisada para otorgar igual peso al imperio de la ley (*fazhi*) y al imperio de la virtud (*dezhi*) (Keith y Lin 2003:630). Esto configuraba un delito del cual el Falun Gong podía ser convenientemente acusado. Xia Yong, del Instituto de Leyes de la Academia China de Ciencias Sociales, estipuló que

...la organización ‘Falungong’ y sus actividades han dañado el bienestar físico y psicológico, las vidas y la seguridad de la propiedad de los practicantes del ‘Falungong’... han utilizado herejías tales como... ‘explosión global’ para confundir a los practicantes, haciendo así que algunos de ellos perdieran la capacidad de pensar, juzgar y discriminar las cosas normalmente<sup>13</sup>.

Al retratar al Falun Gong deliberadamente como un “culto herético” que era un peligro para la sociedad, el gobierno estaba ahora en condiciones de perseguir a sus líderes y seguidores por haber violado la “seguridad del Estado” –el nuevo delito que había reemplazado al delito “contrarrevolucionario” en la revisión de 1997 de la ley penal china. Aunque la nueva revisión de 1997 había incluido en el artículo 300 una referencia a los “cultos malignos”, la severidad del delito estaba abierta a interpretación, y desafortunadamente esta interpretación fue provista por el Tribunal Popular Supremo y la Procuraduría Popular Suprema el 1° de noviembre de 1999. De ese modo, el terreno

---

13 “CASS Official Xia Yong on Falungong, rule of law”, en *Xinwenshe*, Pekín, 3 de agosto de 1999. Citado en Keith y Lin, op. cit.

de la conducta punible bajo el artículo 300 fue ampliado para incluir a “grupos ilegales que han sido hallados utilizando religión, *qigong*, u otras cosas como pantalla... y engañando a la gente mediante la introducción y diseminación de ideas supersticiosas, peligrosas para la sociedad” (Edelman y Richardson, 2003:317). Por añadidura, esta interpretación remite a otros artículos afines en el derecho penal para invocar un castigo *penal* severo en vez de un castigo legal *administrativo* (Keith y Lin, 2003:638-39).

Todo esto, en conjunción con la “Decisión acerca de la Prohibición de Organizaciones Heréticas y la Prevención y Castigo de las Actividades Heréticas” velozmente aprobada el 30 de octubre de 1999 por el Comité Permanente del Congreso Nacional del Pueblo, otorgó al PCC la base legal para la persecución del Falun Gong. Sirvió también para poner de relieve el retroceso de China hacia el instrumentalismo estatal en la interpretación de la ley, en la cual “el liderazgo del Partido continúa como un tema dominante” (Potter, 2001:11). Esta repentina detención del progreso del imperio de la ley en China resultó aún más evidente a la luz del tratamiento diferencial de los casos de Tienanmen en 1989 y del Falun Gong en 1999. Mientras que muchos casos de Tienanmen habían llegado (aunque tardíamente) a los tribunales, la mayor parte de los casos relativos al Falun Gong no lo lograron, aparentemente por efecto de la intención de negar al Falun Gong una plataforma desde donde obtener mayor publicidad (Peerenboom 2002:99-101).

## **CONCLUSIÓN: LA ESPERANZA PARA LA DEMOCRATIZACIÓN DE CHINA Y LAS ELECCIONES DE BASE**

La reciente liberalización de las prácticas políticas en China comenzó con la idea de la necesidad de imponer limitaciones al poder estatal, y fue impulsada por el imperativo de la reforma y la apertura económicas. De hecho, China ha realizado innegables progresos tanto en los mecanismos legales como en los de formación de políticas públicas para otorgar a sus ciudadanos mayor libertad de asociación y protección contra los abusos del poder estatal bajo un imperio de la ley inmensamente mejorado. Sin embargo, frente a una situación decisiva el PCC fue incapaz de seguir adelante en la implementación de estas nuevas prácticas democráticas a la luz de la “amenaza social” planteada por el Falun Gong. El resultado de ello fue que China dio dos pasos adelante para luego dar un largo paso atrás en la realización de las prácticas democráticas.

Irónicamente, a pesar de la cuestión más grande e institucionalizada del fracaso de China en relación con el Falun Gong, la participación política directa ha ido prosperando silenciosamente en el nivel de base. Ello ha sido posible como resultado de la desaparición de las comunas del PCC a nivel local. Un informe del Consejo Estatal Interno



de 1992 que fue “filtrado” a la prensa de Hong Kong presentó evidencia de que el 30% de las células del PCC en la China rural habían “colapsado” o dejado de funcionar, mientras que otro 60% se encontraba débil y apenas en funcionamiento.<sup>14</sup> Esta brecha en la gobernabilidad rural ha sido ocupada por líneas de autoridad tradicionales basadas en el linaje y por asociaciones de residentes locales formadas espontáneamente. Tan tempranamente como diciembre de 1982, la Constitución china revisada otorgó estatus legal a estas asociaciones de residentes locales en tanto que organizaciones cívicas de base. A ello siguió el apoyo formal del PCC a estas asociaciones con la aprobación de la Ley Orgánica de 1987, a partir de la cual dos tercios de las provincias chinas aprobaron legislación local acerca de las asociaciones de residentes locales.

Además, desde 1992 han tenido lugar en la totalidad de las treinta provincias chinas experimentos de autogobierno a nivel de los poblados rurales. Este cambio radical en la legislación, con la ayuda de la actividad pro-democrática de las asociaciones locales, ha sido acompañado por una transformación similar en los puntos de vista de los residentes rurales sobre la práctica democrática, pasando de la sospecha inicial a la fuerte aprobación. Así, una encuesta de doscientos residentes de dos poblados de la provincia de Fujian realizada en 1992 informó que casi el 90% de los pobladores creía que el jefe del consejo del pueblo debía ser elegido mediante un sistema de votación abierta, y el 15% de esos residentes quería el derecho de votar sobre cuestiones que afectaban su vida cotidiana en el pueblo (Xiaojin, 1993:32).

El esquema de elecciones a nivel local parece estar adquiriendo vida propia, seguido (aunque a un ritmo más lento) por la legislación gubernamental. Recientemente han sido aprobadas nuevas leyes en relación con las elecciones. Adicionalmente, en el año 2004 el Comité Permanente del Décimo Congreso Nacional del Pueblo aprobó la enmienda de que todos los congresos del pueblo locales a nivel municipal deben disfrutar del mismo mandato de cinco años a la par de los congresos en los niveles más altos. Además, la nueva ley establece que los candidatos para las elecciones pueden ser elegidos no solamente por partidos y organizaciones políticas sino también por grupos cualesquiera de diez o más votantes. La ley ha estipulado también castigos a nivel penal para los delitos de soborno y obstrucción del libre ejercicio de los derechos electorales (Yan, 2004).

Finalmente, queda por verse si la idea de la participación política directa se extenderá a los niveles más altos del gobierno. Sin embargo, el camino de China hacia el mejoramiento de las prácticas democrá-

---

14 Informado en la publicación de Hong Kong *Cheng Ming*, marzo de 1992, pág. 44.

ticas claramente ha comenzado, bajo la forma ya sea de una sociedad civil en crecimiento, del establecimiento del imperio de la ley o de las elecciones de base. Y pese a los grandes reveses ocurridos, como en el manejo de la cuestión del Falun Gong, dado el impulso que se ha ido acumulando desde la reforma y la apertura, ya no es verdaderamente posible la vuelta atrás en el camino hacia la liberalización política.

## BIBLIOGRAFÍA

- Amnesty International 1998 "People's Republic of China: Nine Years After Tiananmen – Still a 'Counter-Revolutionary Riot'". Informe del 17 de noviembre. Disponible en <[http://web.amnesty.org/library/pdf/ASA170111998ENGLISH/\\$File/ASA1701198.pdf](http://web.amnesty.org/library/pdf/ASA170111998ENGLISH/$File/ASA1701198.pdf)>.
- Changyun, Gao y Shi Yuan 1998 "The Hainan Model of 'Small Government and Big Society'" en *Hainan Kaifa Bao*, 23 de septiembre.
- Ding, Yijiang 2001 *Chinese Democracy after Tiananmen* (Vancouver, Toronto: UBC Press).
- Edelman, Bryan y James Richardson (2003) "Falun Gong and the Law: Development of Legal Social Control in China" en *Nova Religio*, Vol. 6, N°2.
- Hu, Martin 2001 "WTO's Impact on the Rule of Law in China; Mansfield Dialogues in Asia". Disponible en <[http://www.mansfielddn.org/programs/program\\_pdfs/08hu.pdf](http://www.mansfielddn.org/programs/program_pdfs/08hu.pdf)>.
- Junning, Liu 2000 "Civil Society and Limited Government – Take Chinese Chambers of Commerce for Example". Informe de Investigación. Disponible en <<http://www.ids.ac.uk/ids/civsoc/final/china/chn2.doc>>.
- Keith, Roland 1994 *China's Struggle for the Rule of Law* (Londres y Nueva York: Macmillan & St. Martin's).
- Keith, Roland y Zhiqiu Lin (2003) "The 'Falun Gong Problem': Politics and the Struggle for the Rule of Law in China" en *The China Quarterly*.
- Keping, Yu 2000a "Changes in Civil Organizations and Governance in China's Rural Areas: A Case Study of Dongsheng Village, Changqiao Town, Zhangpu County, Fujian Province", Centre for Comparative Politics & Economics. Disponible en <<http://www.ids.ac.uk/ids/civsoc/final/china/chn1.doc>>.
- Keping, Yu 2000b "The Emergence of Chinese Civil Society and Its Significance to Governance". Disponible en <<http://www.ids.ac.uk/ids/civsoc/final/china/chn8.doc>>.
- Ma, Ying 2007 "China's Stubborn Anti-Democracy" en *American Enterprise Institute for Public Policy Research*, 22 de febrero.

- Disponible en <[http://www.aei.org/publications/filter.all.pubID.25663/pub\\_detail.asp](http://www.aei.org/publications/filter.all.pubID.25663/pub_detail.asp)>.
- Michael, Franz 1988 "Law: A Tool of Power" en Yuan-Li Wu et al. *Human Rights in the People's Republic of China* (Boulder, CO: Westview Press).
- Nevitt, Christopher 1996 "Private Business Associations in China: Evidence of Civil Society or Local State Power?" en *The China Journal* N°36, Julio.
- O'Donnell, Guillermo 1999 "Horizontal accountability in new democracies" en Schedler, Andreas, Larry Diamond y Marc F. Plattner (eds.) *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies* (Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers).
- Peerenboom, Randall 2002 *China's Long March Toward Rule of Law* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Pei, Minxin 1995 "'Creeping Democratization' in China" en *Journal of Democracy*, Vol. 6, N°4.
- Potter, Pittman 2001 *The Chinese Legal System: Globalization and Local Legal Culture* (Londres y Nueva York: Routledge).
- Shih, Chih-yu 1999 *Collective Democracy in China* (Hong Kong: Chinese University Press).
- Wang, Zhenmin 2000 "The Developing Rule of Law in China" en *Harvard Asia Quarterly*, Vol. 4, N°4. Disponible en <<http://www.asiaquarterly.com/content/view/88/40>>.
- Xiaojin, Zhang 1993 "Changes in Peasants' Values During Reform", en *Shehui* (Society), agosto.
- Yan, Meng 2004 "Revised electoral law enhances democracy", en *China Daily*, 27 de octubre. Disponible en <[http://www.chinadaily.com.cn/english/doc/2004-10/27/content\\_386280.htm](http://www.chinadaily.com.cn/english/doc/2004-10/27/content_386280.htm)>.
- Ying, Wang 1994 "The Intermediary Level of Chinese Society: Development of Associations and the Rebuilding of the Organizational System" en *Zhongguo Shehui Kexue Jikan* (Chinese Social Science Quarterly) N°6.
- Yongnian, Zheng 2004 *Will China Become Democratic? Elite, Class and Regime Transition* (Singapur: Marshall Cavendish International).
- Zemin, Jiang 2001 *On "Three Represents"* (Beijing: Foreign Languages Press).

**ALEXANDER K. D. FREMPONG**

# **ANÁLISIS DE LAS INNOVACIONES EN LA POLÍTICA ELECTORAL DE LA CUARTA REPÚBLICA DE GHANA**

## **INTRODUCCIÓN**

El pueblo de Ghana se está preparando para las elecciones generales de diciembre de 2008. Los comicios de 2008 constituirán una histórica quinta elección nacional consecutiva desde el inicio del actual proceso democrático constitucional en 1992. La elección presidencial de transición de 1992 fue altamente disputada por los partidos de oposición, lo cual condujo a que boicotearan la siguiente elección parlamentaria de diciembre de ese año. El rencor sin duda había surgido del hecho de que se percibió que el régimen militar saliente, que se había metamorfoseado en partido político para disputar esa elección, había amañado el proceso electoral.

Fue a partir de esas bases tambaleantes que floreció el actual proceso de Ghana. Las elecciones subsiguientes (1996, 2000 y 2004) han sido más pacíficas y generalmente libres y equitativas. En el año 2000 se produjo la alternancia pacífica en el poder con el cambio de mando del Congreso Nacional Democrático (CND) al opositor Nuevo Partido Patriótico (NPP). Sus éxitos electorales han convertido a Ghana en un dechado de buen gobierno y coexistencia pacífica dentro de la subregión de África Occidental, la cual a lo largo de la pasada década y media ha sido mejor conocida por sus espirales de conflicto violento (Frempong 2006:157).

¿Cómo puede explicarse la aparente paradoja de una transición defectuosa que sienta las bases para el progreso democrático? A pesar de la cultura emergente de la estabilidad política, Ghana enfrenta aún una gran cantidad de desafíos, tales como el abuso de los cargos, la etnicidad y la dependencia excesiva de la afluencia de donaciones externas. No obstante, son muchas las lecciones que el resto de África –y, en verdad, todo el Sur– puede extraer de sus éxitos y sus desafíos.

### **LA CUESTIÓN DE LA DEMOCRACIA Y LAS ELECCIONES**

La democracia, en particular en su versión liberal, puede ser definida como

un régimen o sistema de gobierno en el cual los gobernantes son obligados a rendir cuentas de sus actos en el ámbito público por los ciudadanos, quienes actúan indirectamente mediante la competencia y la cooperación de sus representantes electos” (Schmitter y Karl 1999:76).

Ello supone una extensa competencia por el poder, una ciudadanía altamente inclusiva y amplias libertades civiles y políticas. Además, los ciudadanos deben estar en condiciones de influenciar la política pública en los períodos entre elecciones a través de variados medios no electorales tales como las asociaciones de grupos de interés y los movimientos sociales, que invariablemente involucran la cooperación y la competencia entre ciudadanos (Ibíd.).

En una democracia debe hallarse un equilibrio entre valores en competencia, y los actores políticos deben cooperar para poder competir. Para que sea efectiva y estable, deben existir la creencia en la legitimidad de la democracia, tolerancia hacia los partidos de oposición, voluntad de compromiso con los oponentes políticos, pragmatismo y flexibilidad, confianza en el contexto político, cooperación entre competidores políticos, moderación en las posiciones políticas y las identificaciones partidarias, civilidad en el discurso político y eficacia y participación sobre la base de los principios de la igualdad política (Diamond et al. 1995:19). La construcción de coaliciones se vuelve, por consiguiente, un componente esencial de las acciones democráticas. Ella enseña a los grupos de interés a negociar con otros, a encontrar compromisos y a funcionar dentro del marco del sistema constitucional. Al hacerlo, grupos que mantienen diferencias aprenden a sostener sus disputas en paz, a perseguir sus fines de maneras democráticas y, en última instancia, a vivir en un mundo de diversidad.

La democracia se inserta en una compleja arquitectura de normas que se encarna en, y es implementada a través de, un conjunto de instituciones que incluyen el sistema pluripartidario, el poder judicial independiente, la prensa libre y el sistema electoral. La estabilidad

de un orden democrático en cualquier país es determinada en última instancia por la medida en que esas instituciones logran funcionar de manera sostenida (Ninsin 2006:59).

Las elecciones son un pilar institucional central de la democracia liberal. Ellas proporcionan la plataforma para el ejercicio de los principales derechos asociados con la democracia –las libertades de expresión, asociación, elección y movimiento. Son también una expresión del derecho de participación en el proceso político. Para las masas se trata de la oportunidad para hacer que los líderes políticos rindan cuentas por su administración durante su estadía en el poder, así como para sujetarlos a su poder en tanto que soberanos últimos del país. La clase política las ve como una oportunidad para renovar su mandato para ejercer el poder legítimo. En este sentido, las elecciones constituyen un puente vital que vincula a las masas con la clase política (Ibíd.:75). Además, el compromiso creciente con las elecciones democráticas es también una afirmación del compromiso popular creciente con el imperio de la ley (Ibíd.).

¿En qué medida pueden realizarse en África estas cualidades esenciales de las elecciones? Aunque se han producido avances en la aparente competitividad de las elecciones en África, con la renovada participación de partidos opositores, en pocos casos las elecciones representan oportunidades reales para que la población determine quién ha de gobernar. Ellas reflejan, más bien, el carácter del orden político y, en especial, el grado de riesgo que el oficialismo está dispuesto a tolerar (Joseph 1999:11). Las elecciones en África han sido a menudo simuladas, manipuladas, ganadas antes del día de los comicios, falsificadas o corrompidas, y los veredictos electorales “robados”, lo cual es indicativo del hábito de celebrar elecciones regulares sin una cultura democrática. La existencia de elecciones regulares, por consiguiente, no puede constituir una base suficiente para postular la consolidación democrática (Ninsin 2006:61).

En África, como en otras nuevas democracias, aún deben institucionalizarse las reglas que gobiernan las elecciones; incluso las cuestiones más corrientes, tales como la elección del día de los comicios y de las posiciones de los candidatos en la boleta electoral, que normalmente deberían ser decididas en forma administrativa, se hallan altamente politizadas. La competencia por el poder es en sí misma un juego en el que el ganador se lleva todo, marcado por tensiones, rencores y un círculo vicioso de desconfianza política (Ninsin 1995:66).

Las medidas innovadoras que han sido tomadas en Ghana por los varios actores involucrados durante los pasados quince años para superar, o cuanto menos para minimizar estos problemas, y los obstáculos que quedan por vencer componen el quid de este trabajo.

## **BREVE CONTEXTO HISTÓRICO**

La historia post-independentista de Ghana comenzó en marzo de 1957, con un gobierno liberal democrático que pronto degeneró en una cuasi-dictadura y, como consecuencia, en el golpe militar de 1966 (Gyimah-Boadi 2000:2). En la década y media subsiguiente Ghana hizo otros dos breves ensayos con la democracia liberal, entre 1969 y 1972, y entre 1979 y 1981, pero cada uno de ellos fue derrocado luego de veintisiete meses. En caso del último, el teniente de aviación Jerry Rawlings, que asumió las riendas del poder por ciento doce días en 1979 y entregó el poder al gobierno civil del presidente Hilla Limann y su Partido Nacional del Pueblo (PNP), hizo su regreso en la víspera de Navidad de 1981. El nuevo grupo gobernante, el Concejo Provisional de Defensa Nacional (CPDN), también bajo la presidencia de Rawlings, permaneció en el poder –a pesar de su nombre– durante once años, hasta el 7 de enero de 1993, cuando Ghana se embarcó en el actual experimento –que va por su decimoquinto año– bajo la Constitución de 1992.

A diferencia de los numerosos regímenes militares que lo precedieron, el CPDN había dado casi desde el comienzo fuertes señales de su deseo de permanecer en el poder durante mucho más tiempo. Así, se negó tenazmente a sujetarse a ningún plazo, optando por referirse a sí mismo y a sus acciones como parte de un proceso político indefinido, supuestamente destinado a implementar una democracia de base participativa desdeñosa de la política pluripartidaria (Gyimah-Boadi 1991:35).

## **LA ELECCIÓN DE TRANSICIÓN DE 1992**

Con estos antecedentes, el CPDN sólo aceptó el gobierno constitucional a desgano, bajo la presión de fuerzas externas e internas, a comienzos de los años '90. En el frente internacional, la tendencia pro-democrática de la era posterior a la Guerra Fría había comenzado a tener un efecto contagioso en toda África (Ninsin 1998:14). A nivel local, luego de casi una década de cultura de silencio bajo el gobierno del CPDN, había persistentes y crecientes demandas de cambio y reforma política procedentes de variados grupos de la sociedad civil. Los líderes del CPDN eran entonces conversos poco convencidos empeñados en asegurarse de diseñar un programa de transición que dejara su interés virtualmente intacto. Además, dado su pobre historial de derechos humanos, los funcionarios del régimen del CPDN temían genuinamente por su integridad física una vez que dejaran el poder.

El régimen tenía, pues, un interés especial en el resultado del proceso de transición, y no toleraría ninguna medida que le impidiera conservar el poder bajo el nuevo orden de cosas. El CPDN, por consiguiente, controló deliberada y cuidadosamente el proceso de transición, escogiendo por sí mismo a los redactores de la Constitución

de 1992 y a los miembros de la Comisión Nacional Electoral Interina (CNEI) que supervisó el proceso electoral de transición en 1992.

Así las cosas, por primera vez en la historia política de Ghana el líder del régimen militar saliente, Rawlings, compitió en la elección presidencial mientras que la junta gobernante, el CPDN, se metamorfoseó en un partido político, el Congreso Nacional Democrático (CND), para proporcionarle un vehículo para la compulsa. Luego de la victoria de Rawlings, los partidos de oposición insistieron en que la elección presidencial había sido manipulada y boicotearon los siguientes comicios parlamentarios.

Las fuentes de los rencores incluían en 1992 la percepción de un registro electoral “inflado”, la deliberada y sistemática apropiación por parte del gobierno del CPDN de los recursos estatales a favor del CND (uso de vehículos oficiales para hacer campaña, acceso a los medios de comunicación de propiedad estatal, movilización del aparato del Estado, etc.), y la sospecha acerca del manejo de las elecciones realizado por la CNEI (Ninsin 2006:64). La impresión general era que el gobierno militar había tramado el afianzamiento de su gobierno a través de la puerta trasera provista por el nuevo marco democrático (Boafo-Arthur 2006:36).

## **INNOVACIONES EN LA POLÍTICA ELECTORAL**

A partir de semejante inicio, los pasos que Ghana ha realizado desde 1993 en la política electoral son impresionantes. Desde entonces Ghana ha celebrado tres elecciones relativamente pacíficas y generalmente aceptables, una de las cuales produjo la alternancia en el poder. Sobre todo, luego del mínimo histórico de presentismo registrado en la elección parlamentaria de 1992 (29%), boicoteada por la oposición, las elecciones han suscitado un presentismo electoral de entre 60% y 80%, indicativo de la participación masiva.

Numerosos factores dan cuenta de esta historia de éxito: las disposiciones constitucionales innovadoras; el manejo electoral efectivo realizado por la Comisión Electoral (CE) y otros cuerpos constitucionales afines; la construcción de consensos entre los actores políticos; el rol crucial desempeñado por las organizaciones de la sociedad civil y los medios de comunicación, así como la participación masiva en el proceso electoral. En las subsecciones que siguen discutimos los principales de ellos.

## **LAS DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES**

La Constitución de Ghana de 1992 incluyó numerosas disposiciones destinadas a facilitar las elecciones democráticas, cuya implementación ha contribuido en un grado no menor a los logros obtenidos hasta la fecha. A modo ilustrativo se enumeran algunas de ellas:



- En el artículo 21 son garantizadas la libertad de palabra y expresión, la libertad de asamblea y la libertad de asociación, entre otras. Además de ser útiles por sí mismas, estas libertades han creado un medio favorable para el crecimiento de grupos de la sociedad civil y partidos políticos, los cuales han demostrado ser cruciales para la consolidación democrática en Ghana.
- El artículo 55(5) establece que “la organización interna de los partidos políticos deberá conformarse a los principios democráticos y sus acciones y objetivos no podrán contravenir o ser inconsistentes con esta Constitución o con ninguna otra ley”. Como consecuencia de esta disposición, la Ley de Partidos Políticos establece la supervisión obligatoria por parte de la Comisión Electoral de las elecciones de los partidos políticos para designar a sus líderes ejecutivos en los niveles nacional y regional, así como la elección de sus portavoces. Esta medida ha evitado los conflictos intrapartidarios que hubieran surgido en torno de los resultados de las elecciones internas.
- Para asegurar la participación masiva en las elecciones y en la política en general, el artículo 55(10) preserva el derecho de todos los ciudadanos en edad de votar “a participar en actividades políticas con el objetivo de influir sobre la composición y las políticas del gobierno”.
- En aras de la equidad tanto para los partidos en competencia como para los electores, el artículo 55(11-13) obliga al Estado a garantizar a todos los candidatos presidenciales y parlamentarios un acceso igual a los medios y a asegurar tanto como sea posible el acceso equitativo a los recursos necesarios para asegurar la competencia genuina.
- El artículo 29 incluye disposiciones sobre los derechos de las personas discapacitadas, “quienes deben ser protegidas contra toda explotación, toda regulación y todo trato de naturaleza discriminatoria, abusiva o degradante” (Artículo 29[4]). La Comisión Electoral ha tomado seriamente esta disposición y ha introducido medidas para facilitar la participación plena de las personas discapacitadas en el proceso electoral. En las elecciones de 2004 una cantidad de personas discapacitadas fueron empleadas como monitores electorales y, lo que es más significativo, la CE hizo una prueba piloto con boletas táctiles para permitir el voto secreto de los votantes ciegos. Se espera que éstas sean utilizadas en todo el país en la próxima elección.
- El artículo 162(3) establece que “no habrá impedimentos para el establecimiento de medios periodísticos o de comunicación

privados; y, en particular, no habrá ley alguna que requiera a nadie la obtención de una licencia como prerequisite para el establecimiento o el manejo de un periódico, revista u otro medio de comunicación o información masiva”. Esta disposición ha conducido al surgimiento de numerosos periódicos, radios y estaciones de televisión privados, los cuales han desempeñado roles vitales durante las elecciones –educando acerca de los procesos electorales y supervisando la votación así como la recopilación y la publicación de los resultados.

- Además, el artículo 163 establece: “Todos los medios de comunicación de propiedad estatal deben proporcionar oportunidades y facilidades equitativas para la presentación de puntos de vista divergentes y opiniones disidentes”. Desde 1996 la Corporación de Transmisiones de Ghana (tanto para radio y televisión) ha repartido en partes iguales el tiempo de aire para que los candidatos presidenciales y partidos políticos presentaran sus propuestas durante el período de campaña electoral. Similares disposiciones han sido establecidas para los periódicos públicos, tales como el *Daily Graphic* y el *Ghanaian Times*.

Además de las disposiciones mencionadas, la Constitución de 1992 ordenó el establecimiento, mediante leyes del Parlamento y dentro de los seis meses siguientes al inicio de la Cuarta República, de una cantidad de comisiones constitucionales que facilitarían la participación política en general, y la participación en el proceso electoral en particular. Se trató de la Comisión Electoral (CE), la Comisión de Derechos Humanos y Justicia Administrativa (CDHJA), la Comisión Nacional para la Educación Cívica (CNEC) y la Comisión Nacional de Medios (CNM). Para asegurar su independencia, su composición y sus funciones fueron establecidas en la Constitución (Artículos 43, 216, 232 y 166, respectivamente) y, una vez designadas, sólo quedaron sujetas a la Constitución (Artículos 46, 225, 234 y 172, respectivamente).

El artículo 218 incluye, entre las funciones de la CDHJA, la investigación de denuncias de violaciones de derechos y libertades fundamentales y la educación de la ciudadanía en lo que se refiere a derechos humanos y libertades. Las de la CNEC, tal como lo establece el artículo 231(d), consisten en “formular, implementar y supervisar programas destinados a inculcar en los ciudadanos de Ghana la conciencia de sus responsabilidades cívicas y el aprecio por sus derechos y obligaciones en tanto que pueblo libre”, entre otras cosas. La CNM tiene las funciones, por un lado, de “asegurar el establecimiento y el mantenimiento de los más elevados estándares periodísticos en los medios de comunicación”, y por el otro, de “proteger a los medios de

propiedad estatal del control gubernamental” (Artículo 167, b y c). En la práctica, estas tres comisiones han contribuido positivamente, cada una a su modo, a la política electoral en Ghana.

En suma, la Constitución de Ghana de 1992 ha abierto vías más amplias para la participación política. La Comisión Electoral, los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, los partidos políticos, las organizaciones de la sociedad civil, las instituciones tradicionales y los medios de comunicación quedaron, todos ellos, protegidos de la influencia del Estado.

### **LA COMISIÓN ELECTORAL**

La Constitución de 1992 estableció una Comisión Electoral (CE) de siete miembros –un presidente, dos vicepresidentes y otros cuatro integrantes– designados por el Presidente en consulta con el Consejo de Estado (Artículos 43 y 70). Una vez designada, la Comisión “no estará sujeta a la dirección o el control de ninguna persona o autoridad” en el desempeño de sus funciones (Artículo 46).

El artículo 45 esboza las funciones de la Comisión Electoral, que incluyen la recopilación y revisión del registro electoral, la demarcación y modificación de las circunscripciones electorales, la conducción y supervisión de elecciones y referendos, la educación de los ciudadanos en el proceso electoral y otras funciones similares que puedan ser prescriptas por ley. Se trata, pues, del principal órgano de administración electoral en Ghana.

El desempeño de estas funciones podría ser pleno en controversias, lo cual podría provocar agrias disputas debido a la introducción de factores indebidos o extralegales en el proceso, ya sea por parte del Estado a través de sus numerosos agentes o por parte de los partidos políticos en competencia, sus candidatos o sus partidarios.<sup>1</sup> Esas interferencias podrían comprometer severamente el rol de la CE en tanto que árbitro imparcial y, por consiguiente, arrojar graves dudas sobre la credibilidad de todo el proceso electoral. Ese fue, de hecho, el destino de la CNEI, que condujo la elección de transición (Ninsin 2006:62-63). Actores políticos clave y sus partidarios desconfiaron profundamente del proceso electoral y las nuevas autoridades electorales enfrentaron enormes desafíos para construir confianza y credibilidad.

Con la inauguración de la Cuarta República en enero de 1993, la vida de la tan desacreditada CNEI llegó oficialmente a su fin y una nueva Comisión Electoral (CE) fue creada en agosto de ese año. Su

---

1 Los factores indebidos incluyen la suplantación, el doble voto, el voto juvenil, la falsificación de votos y el fraude, así como actos generales de manipulación del proceso de votación.

composición y sus poderes, establecidos por la Constitución, fueron ampliados por estatuto, mediante la Ley 451. La existencia de un cuerpo de leyes, reglas y regulaciones explícitas proporcionó a la Comisión Electoral cierto grado de aislamiento y colocó al cuerpo en una posición más fuerte para resistir legalmente a las presiones e interferencias externas indebidas sobre su trabajo. Sobre todo, las leyes constituyeron el marco para la resolución de los conflictos electorales.

Estas nuevas circunstancias, junto con la asistencia de donantes, permitió a la CE embarcarse en un programa comprehensivo de reforma del proceso electoral y de aumento de su credibilidad. Inicialmente, sin embargo, la sospecha y la desconfianza hacia la autoridad electoral en tanto que árbitro independiente e imparcial en parte subsistieron debido a que el procedimiento utilizado para la designación de los integrantes de la Comisión aún concedía un grado significativo de influencia al presidente y, sobre todo, debido a que un vicepresidente de la difunta CNEI, el Dr. K. Afari-Gyan, y uno de sus comisionados, David Kanga, fueron “promovidos” a presidente y vicepresidente de la nueva CE, respectivamente.

La CE percibió la clara necesidad de introducir reformas electorales dirigidas al logro de una mayor transparencia en todos los aspectos del proceso electoral, a la creación de fe popular en las elecciones y a la construcción de confianza en la propia CE. Ello coincidió con la necesidad tanto del gobierno como de la oposición de alcanzar cierto grado de consenso para evitar el descarrilamiento de la Cuarta República. Del lado del gobierno, el excepcionalmente bajo presentismo del 29% en las elecciones parlamentarias de 1992 redujo la legitimidad del proceso de transición en su conjunto; entre los partidos opositores, por su parte, existía el temor de que si su distanciamiento respecto del gobierno de Rawlings permanecía irresuelto, el gobierno intentara aprovechar la oportunidad para perpetuarse en el poder (Frempong 2007:137).

El mecanismo más importante para la gestión de la desconfianza en la CE y entre los varios partidos políticos fue el innovador Comité Asesor Interpartidario (CAIP) formado en marzo de 1994. El CAIP reunió a representantes de los partidos políticos en reuniones mensuales regulares con la CE para discutir y construir consensos sobre cuestiones electorales conflictivas (Ayee 1997:10). Al dar este paso, la CE respondió a una recomendación del Grupo Observador del *Commonwealth* (GOC) que observó las elecciones de 1992. En su informe, el GOC había enfatizado el valor práctico del diálogo y las consultas como piedra angular de la consolidación democrática, y recomendado la necesidad de institucionalizar el proceso de diálogo, aunque más no fuera informalmente, bajo la forma de un foro donde los partidos pudieran expresar sus reclamos (COG 1992:62-63, citado en Ayee 1998b:161).

El CAIP ofreció un canal de información de dos vías tanto para la CE como para los partidos. Permitió a la CE discutir todos los aspectos de sus programas y actividades con los partidos, obtener aportes y tratar con los problemas, las protestas y los desacuerdos toda vez que ellos fueron expresados. Y los partidos tuvieron la oportunidad de expresar libre y abiertamente sus puntos de vista acerca de los programas y actividades de la CE y llevar sus preocupaciones a la mesa. El proceso del CAIP tuvo indudablemente sus contratiempos, pero su éxito se expresó en el logro de soluciones de compromiso para cuestiones conflictivas tales como el establecimiento de una fecha única para las elecciones tanto parlamentarias como presidenciales (Ayee 1997:10) y la introducción de documentos de identidad con fotografía y de urnas de votación transparentes; y en la obtención de la participación activa de los agentes partidarios en el ejercicio de registro en calidad de observadores. Debe subrayarse también, para crédito de la CE, que aunque el CAIP era solamente consultivo y no reglamentario, y sus decisiones no eran vinculantes para ella, la CE atendió seriamente a aquellas de sus decisiones que eran prácticas, legales y eficaces en término de costos. El CAIP se convirtió, pues, en un marco para la construcción de confianza dentro de la clase política en relación con el manejo de las elecciones, y proporcionó una plataforma para la profundización de la confianza en la CE (Ninsin 2006:64).

Hacia 1996 muchas de las principales cuestiones controvertidas habían sido resueltas a través del mecanismo del CAIP. El saldo positivo se manifestó en las elecciones de 1996 y más allá de ellas. El presentismo electoral fue en 1996 de un impresionante 73,5%. El estado de ánimo general luego de la elección confirmó el hecho de que los líderes políticos en competencia habían acordado las reglas básicas de la política electoral (Ninsin 1998:194). A diferencia de lo ocurrido en 1992, los candidatos presidenciales derrotados concedieron fácilmente la derrota y felicitaron al ganador, quien a su vez felicitó a los perdedores por su espíritu de competencia. Es, por lo tanto, gratificante que este mecanismo de construcción de consenso se haya mantenido y replicado en los niveles regional y distrital.

La CE se ha desempeñado encomiablemente también en otras áreas:

- A lo largo de los años ha reafirmado su independencia en muchos aspectos. En marzo de 2004, por ejemplo, cuando el gobierno del NPP anunció el establecimiento de un comité de procuración nacional para realizar compras para la elección de 2004, la CE sostuvo que tal acción minaría su independencia y logró detener los planes. De modo similar, la CE resistió

a todos los intentos de los partidos de oposición por evitar la inclusión de treinta circunscripciones recientemente creadas en el proceso electoral de 2004. Consciente del hecho de que había operado dentro de los límites de su mandato al crear las nuevas circunscripciones, la CE mantuvo su posición hasta que ella fue confirmada por una decisión de la Corte Suprema (Boafo-Arthur 2006:43).

- La CE ha tomado seriamente incluso las pequeñas controversias y ha adoptado medidas innovadoras para tratar con ellas. Hasta la elección del 2000 los candidatos aparecían en la boleta electoral en el orden en que habían presentado sus nominaciones. En 1996 esto había provocado una corrida demente entre los partidos políticos para asegurarse el primer lugar en la boleta electoral. En el 2000 la CE resolvió la cuestión mediante la introducción de sorteos por las posiciones días después de la presentación de las nominaciones. Cabe señalar que desde entonces este método ha sido adoptado también para las elecciones internas de los partidos.
- En el desempeño de su rol neutral la CE fue igualmente cuidadosa de la dimensión religiosa. Así, por ejemplo, el 24 de noviembre del 2000 la CE organizó una sesión de rezos y ayuno en su Salón de Conferencias (Agyeman-Duah 2003:115).
- La forma en que la CE ha colaborado con agencias donantes, partidos políticos, institutos de investigación, grupos de la sociedad civil y medios de comunicación ha sido muy impresionante. La colaboración emprendida en el año 2002 entre la CE, la IFES (*International Federation for Election Systems*), la Asociación de Ciegos de Ghana (ACG) y Acción sobre la Discapacidad y el Desarrollo de Ghana (ADD) condujo a la realización de una prueba piloto con la ya mencionada boleta táctil (GAB Report, 2002). De modo similar, desde 1996 su acreditación de los observadores electorales internos y la provisión de garantías para su acceso ilimitado a los sitios de votación ha levantado la confianza pública en las elecciones y en sus resultados.

El eficiente modo en que la CE ha gestionado las elecciones en el país es aplaudido desde todos los sectores del electorado. En una encuesta post-electoral de 2004, el 96,1% de los interrogados opinó que los funcionarios de la CE en todo el país habían aplicado las reglas que regían las elecciones y habían sido neutrales, equitativos y firmes (Departamento de Ciencia Política, Universidad de Ghana, Encuesta post-electoral de 2004, citada en Boafo-Arthur 2006:37). Este alto nivel de confianza que

el electorado ha depositado en la CE es el resultado de los persistentes esfuerzos de la Comisión por mejorar su propio desempeño. A lo largo de la última década y media, ella inició numerosos cambios<sup>2</sup> que han mejorado y realzado enormemente su rol en el proceso electoral (Boafo-Arthur 2006:38). No resulta sorprendente, por lo tanto, que el presidente de la CE, Kwadwo Afari-Gyan, y muchos de sus funcionarios hayan estado involucrados en elecciones en toda África, ya como facilitadores técnicos, ya como observadores o supervisores de la elección.

La CE en Ghana ha confirmado el hecho de que aunque el éxito de la política electoral depende de que cada actor involucrado desempeñe el rol que le ha sido asignado, el rol de la comisión electoral en el proceso es crucial. Además de ser neutral, la comisión debe ser equitativa y firme, de modo tal de poder ganar la confianza de los partidos en competencia a la vez que la del electorado.

### **LOS PODERES LEGISLATIVO, EJECUTIVO Y JUDICIAL**

Las instituciones clásicas de gobierno, los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, han contribuido también al éxito del proceso electoral en Ghana. Además de aprobar varias leyes estableciendo la CE y las otras comisiones constitucionales dentro del mandato constitucional de seis meses, desde 1993 el Parlamento de Ghana ha debatido y aprobado numerosos instrumentos constitucionales y legislativos presentados ante él por la CE. Estos instrumentos han facilitado grandemente el trabajo de la CE. Desde el Ejecutivo, por su parte, tanto el anterior gobierno del CND como el actual del NPP se han mantenido en gran medida dentro de los límites constitucionales en sus relaciones con las autoridades electorales. La decisión del gobierno de Rawlings de respetar el límite constitucional de dos mandatos en el 2001 es un ejemplo de ello. El rol del Poder Judicial ha sido extremadamente beneficioso en este sentido. Ha tratado y resuelto la mayor parte de las peticiones relativas a elecciones. Algunos de los casos que hubo de resolver fueron el establecimiento de la fecha electoral en el 7 de diciembre, la controversia en torno del uso de tarjetas de identificación de votantes con sus huellas digitales en el 2000, y la inclusión de las treinta nuevas circunscripciones en los comicios de 2004.

---

2 Estas reformas, que abarcan el registro de los votantes y la gestión del material electoral, incluyeron la introducción de tarjetas de identificación con foto para los votantes y de números de votante únicos, la observación del registro de votantes y de la votación misma por parte de agentes de los partidos políticos, el monitoreo interno de la elección por parte de grupos de la sociedad civil, la creación del CAIP, y la introducción de urnas de votación transparentes.

## LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Además de las reglas electorales impuestas por las autoridades electorales, hay una cantidad de imperativos normativos y actitudinales que deben cumplirse si se ha de alcanzar el éxito. Ellos incluyen la tolerancia de puntos de vista opuestos, el libre intercambio y circulación de ideas y el respeto mutuo entre los líderes y candidatos en competencia y sus seguidores (Ninsin 2006:63). Es en estas cuestiones donde los partidos políticos, los principales actores políticos, han contribuido su parte al éxito de la política electoral en Ghana.

- A través de su participación en el CAIP, los partidos políticos alcanzaron consensos acerca de las reglas del juego y se comprometieron a sostener las elecciones en tanto que único método legítimo mediante el cual los ciudadanos de Ghana elegirían y reemplazarían gobiernos (Ibíd.:64).
- Desde 1996 los candidatos parlamentarios derrotados que se han sentido perjudicados han recurrido a los tribunales más que a las calles, para buscar reparación bajo la ley.
- Los partidos políticos de Ghana han llevado la construcción de consensos un paso más adelante con la introducción de la Plataforma de Secretarías Generales y el Comité del Presidente a iniciativa de un *think-tank* británico, el Instituto de Asuntos Económicos (IAE). La Plataforma, integrada por los partidos políticos representados en el Parlamento, fue creada en el 2003. Se reúne dos veces al mes para discutir cuestiones relativas a los programas y actividades de los partidos. El Comité del Presidente ha tratado desde el 2004 con los problemas más amplios que amenazan la consolidación democrática en Ghana (Asante 2006:26).
- Desde el 2000 los partidos políticos han formulado un Código de Conducta para los Partidos Políticos. En el 2004, por ejemplo, los representantes de los partidos políticos registrados en Ghana formularon, en un encuentro organizado por el IAE, un Código de Conducta para los Partidos Políticos para regular la conducta de las agrupaciones durante y entre elecciones. El Código pone énfasis en los imperativos democráticos del pluripartidismo, la modalidad de las campañas, las actividades no electorales, las medidas para la salvaguardia de las elecciones, etc. (Boafo-Arthur 2006:42). La aplicación del Código fue realizada en conjunto por los partidos políticos, la CE y el IAE (IEA Political Parties Code of Conduct, 2004).



Una contribución significativa que estas innovaciones de los partidos políticos han supuesto para la política electoral de Ghana es el impacto sobre el presentismo electoral y, de hecho, sobre la participación masiva. Desde un bajísimo 29% en los comicios de 1992, el presentismo electoral fue de 78,2% en 1996, 61,7% en el 2000 y 85,1% en el 2004. La construcción de consensos dentro de la élite política ha creado confianza entre sus seguidores y ella se ha expresado en el mantenimiento de un elevado presentismo electoral. En sí mismo, ello pone de manifiesto la importancia que los ciudadanos comunes de Ghana, en su rol de electorado, conceden ahora a las elecciones.

### **LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL**

Tal vez las contribuciones más innovadoras a la política electoral de Ghana sean las que provinieron de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) en términos de educación del votante, observación/monitoreo de las elecciones y otras estrategias para la celebración de elecciones pacíficas.

#### **La educación del votante**

A partir de 1996 los grupos de la sociedad civil han estado muy activos en los esfuerzos de educación del votante:

- Organizaciones de defensa de los derechos humanos e institutos de investigaciones sobre políticas públicas tales como el Instituto de Asuntos Económicos (IAE) y el Centro para el Desarrollo Democrático de Ghana (CDD-Ghana) se han vinculado con cuerpos tradicionales de la sociedad civil tales como sindicatos y asociaciones empresarias y profesionales para crear formidables redes de instituciones privadas que han facilitado el desarrollo democrático y reducido al mínimo la violencia relacionada con las elecciones (Gyimah-Boadi 2004:108).
- Las publicaciones, encuestas y estudios de opinión e investigaciones independientes realizadas por el IAE, el CDD-Ghana, el Departamento de Ciencia Política y la Facultad de Estudios de Comunicación (ambas de la Universidad de Ghana) han proporcionado también algunas de las mejores informaciones acerca de la política y las elecciones desde 1992 (Ibíd.:106).
- En las elecciones del 2000 se introdujo la transmisión en vivo por radio y televisión del debate público entre candidatos presidenciales. Ella fue organizada por la Asociación de Periodistas de Ghana (APG) en colaboración con una ONG estadounidense, el Freedom Forum. El ejercicio de dos horas incluyó una decla-

ración de apertura de cada candidato de cinco minutos de duración, una serie de preguntas de la audiencia y otro comentario de cierre de cinco minutos para cada candidato. Esta experiencia sin precedentes permitió al electorado evaluar mejor las cualidades de los potenciales presidentes. Introdujo la nueva dimensión de dar a los votantes la oportunidad de juzgar a los candidatos sobre la base de sus posiciones sobre cuestiones específicas, introduciendo “contenido” en forma estructurada por primera vez en las campañas presidenciales de Ghana (Agyeman-Duah 2005:24).

- En el 2004 se repitió la experiencia del debate presidencial del 2000. La innovación consistió, esta vez, en una serie de debates televisados semanales patrocinados por la sociedad civil en que participaron los cuatro partidos políticos en competencia; además, hubo numerosos programas de radio para la discusión sobre temas específicos que elevaron el discurso público.
- También en el 2004 fueron introducidos el Foro Público del CDD-Ghana y los Encuentros Municipales del IAE para candidatos parlamentarios en numerosas circunscripciones de todo el país, en los cuales se discutieron cuestiones de interés público que incluyeron la educación, la salud, el HIV/SIDA, la economía y la seguridad nacional (Ibíd.:29). Las circunscripciones fueron cuidadosamente elegidas sobre la base de la consideración de factores tales como la intensidad de la competencia y la volatilidad de la conducta del electorado; la presencia de candidaturas femeninas e independientes; y el hecho de que se tratara de circunscripciones de creación reciente o de circunscripciones propensas al conflicto violento. Para que los foros fueran efectivos se organizaron talleres de capacitación para los candidatos participantes (CDD-Ghana, Parliamentary Debates, 2004). Los dos proyectos ofrecieron una plataforma común para que los candidatos presentaran sus programas ante el electorado con el objetivo de ayudarlos a enfocar sus campañas sobre las cuestiones relevantes para las necesidades de desarrollo de sus electorados y para que los votantes pudieran realizar una decisión informada.

### **La observación y monitoreo de las elecciones**

La observación electoral de 1992 estuvo dominada por los grupos de observadores internacionales.<sup>3</sup> Desde entonces, han surgido y crecido en significación los grupos observadores nacionales. En 1996 las dos

---

<sup>3</sup> Entre ellos se contaron el Grupo Observador del *Commonwealth*, el Instituto Afro-Americano y el Centro Jimmy Carter.

organizaciones que asumieron este rol fueron Ghana-Alert y la Red de Observadores Electorales Internos (ROEI), una coalición de veintitrés prominentes organizaciones nacionales religiosas, profesionales y de derechos humanos.<sup>4</sup> La ventaja de ello fue que los grupos internos estuvieron en condición de comenzar su observación electoral hasta cuatro meses antes de las elecciones, en julio de 1996. Se hallaron, pues, mejor ubicados que los observadores internacionales para monitorear los acontecimientos antes, durante y después de la votación.<sup>5</sup>

Ante las elecciones del año 2000 el monitoreo electoral interno asumió dimensiones nuevas e innovadoras. Numerosos grupos locales, entre ellos la Coalición de Observadores Internos (COI), el Foro de Cuerpos Religiosos (FCR) y la Fundación de Recursos de Conocimiento Legal de Ghana, emprendieron el monitoreo de los comicios en forma independiente y lograron reclutar, capacitar y desplegar más de 15.000 observadores que cubrieron alrededor de la mitad de los más de 20.000 sitios de votación de todo el país.

El proceso de observación interna del 2000 fue mucho más amplio, pues incluyó la observación del escenario general preelectoral así como de la cobertura mediática de las actividades políticas partidarias entre mayo y diciembre del año electoral.

- Los informes mensuales de los observadores constituyeron la base de foros en los cuales los representantes de los partidos políticos y los medios discutieron los errores y limitaciones de su desempeño y elaboraron medidas correctivas (Gyimah-Boadi 2001:65).
- La COI, por ejemplo, seleccionó en las diez regiones administrativas del país doce distritos considerados potenciales puntos de ignición de conflictos, a los cuales envió observadores especialmente entrenados para monitorear el contexto político. Se prestó particular atención a las actividades de la CE, el desarrollo de las elecciones internas partidarias, los incidentes de violencia y el uso y abuso del poder y los recursos públicos por parte del partido gobernante. Su objetivo fue el de hacer

---

4 Ellas incluían al Consejo Cristiano de Ghana, el Secretariado Católico, la Federación de Consejos Musulmanes, la Misión Musulmana Ahmaddiyya, la Asociación Nacional de Maestros de Ghana, la Unión Nacional de Estudiantes de Ghana, la Asociación de Periodistas de Ghana, la Asociación de Mujeres Empresarias de Ghana y el Instituto de Asuntos Económicos.

5 Sus actividades incluyeron el entrenamiento de monitores electorales a nivel nacional, regional y distrital y el despliegue de más de cuatro mil observadores a los puestos de votación de todo el país el día de la elección (Gyimah-Boadi 1999:413).

público el informe de los observadores para llamar la atención sobre las infracciones e irregularidades que podrían socavar la integridad electoral (Agyeman-Duah 2005:25).

El apoyo de la sociedad civil para la elección de 2004 fue aún más elaborado y amplio. La COI, por ejemplo, repitió sus actividades precedentes de observación y monitoreo<sup>6</sup> y por primera vez supervisó las elecciones internas partidarias para la selección de los candidatos parlamentarios (Ibíd.:30).

Por sus actividades de observación y monitoreo, las OSC han proporcionado una base empírica para que todos los actores interesados –el gobierno, la oposición, el Parlamento, los partidos políticos, la CE, otras agencias públicas relevantes y la sociedad civil– se encuentren en condiciones de tomar medidas para mejorar las elecciones en el futuro (Ibíd.:52).

### **Estrategias para la paz**

Otras OSC se han centrado en la tarea de asegurar la realización de elecciones pacíficas y ordenadas y han tenido un efecto moderador sobre la escena política, reduciendo en gran medida los rencores existentes (Ninsin 1998:67). En los momentos previos a las elecciones del 2000 la acción de numerosos grupos de la sociedad civil fue crucial para reducir las crecientes tensiones políticas mediante campañas a favor de la paz. La Asociación de Músicos de Ghana (AMG), por ejemplo, organizó conciertos para promover elecciones pacíficas; los cuerpos religiosos, por su parte, realizaron destacadas sesiones de oración por la paz electoral y la no-violencia.

En gran medida gracias a esta incansable promoción de la paz realizada por la sociedad civil, los temores y ansiedades en torno de la perspectiva de violencia el día de las elecciones prácticamente no se materializaron (Gyimah-Boadi 2001:66).

### **LAS AUTORIDADES TRADICIONALES**

Un factor de gran importancia para la innovación y la consolidación democráticas que merece ser emulado de la experiencia de Ghana es el

---

6 La COI lanzó meses antes de la elección un proyecto para monitorear y publicitar mejor los actos de corrupción política que caían dentro de la categoría de abuso de cargos. Monitores entrenados observaron la conducta de los funcionarios públicos y candidatos desde septiembre hasta diciembre de 2004 en al menos dos circunscripciones de cada una de las diez regiones de Ghana. Al mismo tiempo, otros monitores rastrearon el contenido de las noticias diarias producidas por cuatro organizaciones de medios de propiedad estatal –dos periódicos, una estación de radio y una cadena de televisión (CDD-Ghana Monitors' Report, 2004:1).

rol de las autoridades tradicionales en la promoción de la paz electoral. El artículo 276(1) de la Constitución de Ghana establece que “los jefes locales no pueden tomar parte en la política partidaria activa; todo jefe local que desee hacerlo y que busque ser elegido para el Parlamento debe abdicar de su puesto”. Esta disposición les ha otorgado la oportunidad de desempeñar un rol paternal y neutral en la política de Ghana desde 1992. Un buen ejemplo de ello se produjo cuando algunos prominentes gobernantes tradicionales convocaron a una reunión de crisis a los partidos políticos y la CE a mediados de noviembre de 2001, cuyo resultado fue la adopción de una resolución de doce puntos en favor de unos comicios pacíficos y libres de violencia. Muchos gobernantes tradicionales aprovecharon también las concentraciones políticas que tuvieron lugar en sus localidades para hacer llamamientos a la celebración de elecciones libres y pacíficas (Agyeman-Duah 2005:22).

### **LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN**

El acceso justo y equitativo a los medios para todos los partidos políticos y sus candidatos es un elemento importante para la nivelación del campo de juego político. Con el objeto de ayudar a reducir, si no a eliminar, las inequidades del acceso a y la cobertura de los medios para los partidos y candidatos, instituciones y grupos de la sociedad civil han introducido talleres y seminarios para sensibilizar a los profesionales de los medios en relación con sus responsabilidades democráticas y profesionales (Agyeman-Duah 2005:20).

El relajamiento de la censura en los medios que se produjo a partir de 1992 también preparó el terreno para el surgimiento de importantes periódicos así como de estaciones de radio y televisión. Los medios contribuyeron enormemente a la calidad del proceso electoral de 1996.

La presencia más activa de los medios independientes, que proporcionan un flujo constante de análisis electoral, ha ayudado a generar un elevado grado de interés público en las elecciones. Mediante la provisión de canales de discurso por fuera del control del Estado y la expresión de puntos de vista opositores, los medios independientes han sido en gran medida responsables de la preservación de la competitividad de las elecciones (Gyimah-Boadi 1999:414). La prensa y los medios electrónicos independientes también hicieron posible que informaciones poco halagüeñas para el gobierno o no sancionadas por las autoridades estatales llegaran al público, creando de ese modo un equilibrio en la cobertura mediática.

El rol de los medios electrónicos en el monitoreo de las elecciones ha sido único e innovador. Las estaciones de FM privadas destinan a sus periodistas a puntos de todo el país para realizar informes en vivo de los eventos que tienen lugar en los sitios de votación y los centros de

recopilación de datos. A lo largo de todo el día de las elecciones las estaciones de radio son inundadas de informes acerca del proceso electoral en curso. Ellas informan a los funcionarios electorales sobre adónde enviar material de votación adicional para resolver situaciones de escasez; notifican a la policía acerca de sitios de conflictos reales o potenciales; informan al aire sobre la presencia de personajes y vehículos sospechosos en los sitios de votación, incluyendo los números de sus patentes; y ciudadanos comunes se conectan con ellas para informar acerca de cualquier elemento aparentemente irregular en los sitios de votación.

Estas acciones preventivas han promovido el orden en los lugares de votación, han disuadido a muchos potenciales perpetradores de fraudes y manipulaciones electorales, y han sido en gran medida responsables del elevado nivel de transparencia y del bajo nivel de irregularidades registrados en el proceso electoral (Agyeman-Duah 2005:26).

Los periodistas de los medios de comunicación que monitorean el recuento de votos anuncian los resultados en vivo desde los lugares de votación y los centros de recuento de las circunscripciones en todo el país, mientras que los centros de operaciones en los estudios de radio llevan la cuenta de las cifras y proveen los resultados provisionarios de las elecciones tanto presidenciales como parlamentarias. Algunas estaciones, tales como JOY-FM de Accra, han creado sitios web en los que son presentados los resultados provisionales a medida que van llegando. De ese modo el electorado de Ghana puede conocer el resultado provisorio de las elecciones antes de que la Comisión Electoral haga el anuncio oficial.

## DESAFÍOS

Ghana, sin embargo, no es el paraíso. A pesar de sus logros, sigue habiendo numerosos obstáculos por remontar. En primer lugar, las relaciones entre el presidente actual, John Kufuor, y el ex presidente Rawlings no han sido cordiales. Sus diferencias personales son más profundas de lo que eran al inicio del gobierno de Kufuor en el año 2001<sup>7</sup>, y los intermitentes ataques y contraataques entre estos prominentes políticos, que representan los rostros de los dos mayores partidos políticos de Ghana, han tenido una repercusión negativa sobre un desarrollo de la política electoral por lo demás progresivo. Es de esperarse que la reciente intervención mediadora realizada por el ex Secretario General de la ONU, Kofi Annan, arroje resultados fructíferos antes de la elección de 2008.

---

7 Kufuor había renunciado a su cargo de Ministro de Gobierno Local en el CPDN liderado por Rawlings luego del brutal asesinato de tres jueces y un ex funcionario militar en el cual estuvieron implicados funcionarios gubernamentales. Desde entonces ambos se detestaron cordialmente.

Otra amenaza es que el progreso democrático de Ghana ha corrido en paralelo con el aumento de la etnicidad. Desde el año 2000, en particular, las elecciones han sido moldeadas por la división entre los Akan y los no-Akan.<sup>8</sup> El gobernante NPP ha obtenido la mayor parte de sus votos en las cinco regiones Akan mientras que ha tenido un pobre desempeño en cuatro regiones no-Akan; lo contrario ha ocurrido con el opositor CND. La única excepción fue la cosmopolita región del Gran Accra, que votó por el NPP aunque es tradicionalmente no-Akan, en gran medida porque la mayoría de la población allí son Akan. Lo triste es que los habitantes de la Región Central que no votaron de acuerdo con la división étnica fueron ridiculizados más que aclamados.

La frecuencia de los boicots de las sesiones parlamentarias por parte de grupos opositores siembra dudas acerca de cuán profundamente imbuida del ethos democrático de la construcción de consensos está la élite política. Mientras estuvo en la oposición, el NPP boicoteó al parlamento en cuestiones tales como el veto a las designaciones presidenciales de ministros y al presupuesto. La actual oposición del CND continuó y profundizó la “tradicción” del boicot. Cuestiones tales como la reconciliación nacional, el seguro nacional de salud, la extensión del derecho de voto a los ciudadanos de Ghana en el exterior y la condena de uno de sus miembros por un tribunal provocaron boicots de la bancada parlamentaria del CND.

A pesar de las numerosas medidas dirigidas a la nivelación del campo de juego electoral, los recursos siguen estados sesgados a favor del oficialismo; las campañas electorales de 1996 y 2004, en particular, pusieron en evidencia la opulencia de los gobernantes y la miseria de la oposición. Tal como lo demostró ampliamente la elección del 2000, sin embargo, lo curioso es que el hecho de ocupar el poder no siempre es una ventaja. ¿Podrá acaso la elección de 2008 producir una nueva alternancia en el poder?

Otro desafío es el de la profundización de la comprensión que tienen los ciudadanos del sistema y el manejo electorales y el de su educación en sus responsabilidades cívicas. Aunque los ghaneses parecen ser generalmente versados en sus responsabilidades cívicas y muestran un elevado compromiso con la democracia, la evidencia que se desprende de las observaciones electorales arroja elevados niveles de ignorancia acerca de las leyes, procedimientos y proce-

---

8 Casi la mitad de la población de Ghana pertenece al amplio grupo étnico Akan, que se encuentra geográficamente diseminado en cinco de las diez regiones -Ashanti, Brong Ahafo, Central, Oriental y Occidental. En este contexto, los otros grupos étnicos que ocupan las restantes cinco regiones -Gran Accra, Norteña, Oriental Superior, Occidental Superior y Volta- son denominados en sentido amplio “No-Akan”.

sos electorales. En consecuencia, proliferan las prácticas electorales corruptas y las peleas sin sentido que provocan conflictos y, en ocasiones, violencia. Hay indicios de que la violencia relacionada con las elecciones resulta en parte de la indisciplina engendrada por quienes creen que la apertura del espacio democrático confiere libertades ilimitadas de expresión y de acción (Baffour Agyeman-Duah 2005:39).

Ya en el pasado se produjeron en Ghana casos aislados de violencia electoral, durante y después de los comicios. En el 2000, la violencia postelectoral en Bawku, la capital regional del Oriente Superior, fue un caso testigo; y en el 2004 hubo episodios de violencia en Tamale, la capital de la región Norte. El arresto y la subsiguiente muerte bajo custodia militar de Alhaji Mobila, presidente regional del Partido Popular de la Convención (PPC), fue tal vez la mancha más oscura en las elecciones de 2004. Hubo, además, incidentes de ataques a funcionarios electorales y de quema de materiales de votación.

Aunque el artículo 54 de la Constitución de 1992 colocó los gastos administrativos de la CE dentro del Fondo Consolidado, en la práctica la CE, al igual que otras comisiones constitucionales, se ha visto sistemáticamente sujeta a los recortes presupuestarios del gobierno, con graves consecuencias sobre su eficiencia, su efectividad y su independencia.

En estrecha relación con ello, cabe mencionar el hecho de que las innovaciones más exitosas, instrumentadas ya por la CE, ya por los partidos políticos o por la sociedad civil, han sido excesivamente dependientes del financiamiento de los donantes<sup>9</sup>, lo cual plantea dudas acerca de su sustentabilidad una vez que esos fondos se hayan agotado. La frecuencia de los encuentros del CAIP y de otros cuerpos relacionados con los partidos políticos ha debido ser restringida en función de la disponibilidad entre elecciones de fondos de donaciones.

Existen aún algunas fallas en el manejo de las elecciones por parte de la CE. El ejercicio de registro de votantes del 2004, por ejemplo, resultó algo perjudicado por las directivas encontradas procedentes de la CE, y la manera en que la toma de fotografías fue conducida otorgó a los críticos la oportunidad de alegar que la CE había favorecido al partido oficialista en su bastión electoral de la región Ashanti.

---

9 Los principales donantes incluyen al Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido, la Agencia de Desarrollo Internacional Canadiense, la Agencia de Desarrollo Internacional Danesa, la Federación Internacional de Sistemas Electorales (IFES), la Fundación Friedrich Ebert y la Agencia de Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (USAid).



## CONCLUSIÓN

Esta descripción de la política electoral en Ghana ha mostrado de qué modo el país ha respondido a la democracia liberal durante los últimos quince años. Aunque Ghana ha presenciado una revolución electoral desde su retorno al régimen constitucional en 1993, aún quedan por resolver problemas relativos a la construcción institucional, la inclusión, el compromiso y el consenso, la conducta del oficialismo y la conducción del proceso electoral. Tanto en sus éxitos como en sus desafíos, la experiencia de Ghana ofrece útiles lecciones para las democracias emergentes del Sur.

En primer lugar, Ghana ha demostrado que las constituciones nacionales en el Sur deben proveer los cimientos para el establecimiento de cuerpos electorales independientes y libres para adoptar ideas innovadoras en el manejo del proceso electoral.

En segundo lugar, la innovación en el proceso electoral es esencial para la consolidación democrática. Tales innovaciones, sin embargo, deben ser la responsabilidad colectiva de todos los actores involucrados –el gobierno y la oposición, los partidos políticos, la sociedad civil, los medios de comunicación, las autoridades tradicionales, etc. Las innovaciones deben no solamente tomar en cuenta el contexto sociocultural sino que además deben ser percibidas como parte de un proceso en curso que debe evolucionar a lo largo del tiempo.

En tercer lugar, la práctica del diálogo y la consulta entre partidos políticos a través de un mecanismo consultivo interpartidario es una importante piedra angular para el aseguramiento de la paz en la política electoral.

En cuarto término, aún una transición defectuosa puede establecer las bases del progreso democrático si todos los actores involucrados desempeñan efectivamente sus respectivos roles.

Por último, las elecciones libres y equitativas, así como la transferencia pacífica del poder, son posibles en África, y esas buenas prácticas deben ser publicadas y publicitadas.

## BIBLIOGRAFÍA

Agyeman-Duah, B. 2005 “Elections and Electoral Politics in Ghana’s Fourth Republic” en *Critical Perspectives* (Accra) julio, N°18.

Agyeman-Duah, Ivor 2003 *Between Faith and History: A Biography of J. A. Kufour* (Trento: Africa World Press).

Asante, R. 2006 “Ethno-Regional Inequalities, Conflict Management and Democratic Consolidation in Ghana”, Ponencia presentada en el CRISE West African Regional Workshop, University of Ghana 23 al 25 de marzo.

- Ayee, J. R. A 2001 "The 2000 General Elections and Presidential Run-Off in Ghana: An Overview" en J. R. A. Ayee (ed.) *Deepening Democracy in Ghana: The Politics of the 2000 Election* (Accra: Freedom Publications) Vol.1.
- Ayee, J. R. A 1998 "Elite Consensus and Democratic Consolidation in Ghana: The Inter-Party Advisory committee (IPAC)" en J. R. A. Ayee (ed.) *The 1996 General Election and Democratic Consolidation in Ghana* (Accra: Gold-Type Ltd.).
- Ayee, J. R. A 1997 *Ghana's 1996 General Elections: A Post-mortem*, Harare: AAPS Occasional Paper Series, Vol.1, N°1.
- Boafo-Arthur, K. 2006 "The 2004 General Elections: An Overview" en Boafo-Arthur (ed.) *Voting for Democracy in Ghana: The 2004 Elections in Perspective* (Accra: Freedom Publications) Vol. 1.
- Diamond, L, J. J. Linz y S. M. Lipset (eds.) 1995 *Politics in Developing Countries: Comparing Experiences with Democracy* (Boulder y Londres: Lynne Rienner).
- Diamond, L. y M. Plattner 1999 *Democratization in Africa* (Baltimore: Johns Hopkins University Press).
- Drah F. K. 1993 "Civil Society and the Transition to pluralist Democracy" en K. A. Ninsin y F. K. Drah (eds.) *Political Parties and Democracy in Ghana's Fourth Republic* (Accra: Woeli Publishing Services).
- Frempong, A. K. D 2007 "Political Conflict and Elite Conflict in a Liberal State" en K. Boafo-Arthur (ed.) *Ghana: One Decade of the Liberal State* (Dakar/Londres: CODESRIA).
- Frempong, A. K. D 2006 "Ethnicity, Democracy and Ghana's Election 2004" en K. Boafo-Arthur (ed.) *Voting for Democracy in Ghana: The 2004 Elections in Perspective* (Accra: Freedom Publications) Vol. 1.
- Ghana Association of the Blind (GAB) 2002 *Tactile Ballot Guide System Post Election Seminar Report*, agosto.
- Ghana Center for Democratic Development (CDD-Ghana) 2004a *Abuse of Incumbency and Administrative Resources in Ghana's Election 2004* (Accra) Monitors' Report.
- Ghana Center for Democratic Development (CDD-Ghana) 2004b *Aspiring Parliamentary Candidates' Debates-2004 General Elections* (Accra) 30 de noviembre.
- Ghana Center for Democratic Development (CDD-Ghana) 2004c *Democracy Watch* (Accra) Vol.5, N°4, diciembre.
- Gyimah-Boadi, E. 1991 "Tensions in Ghana's Transition to Constitutional Rule" en K. A.Ninsin y F. K.Drah (eds.) *Ghana's*

- Transition to Constitutional Rule* (Accra: Ghana Universities Press).
- Gyimah-Boadi, E. 1999 "Ghana the Challenges of Consolidating Democracy" en Joseph Richard (ed.) *State, Conflict, and Democracy in Africa* (Boulder/Londres: Lynne Rienner).
- Gyimah-Boadi, E. 2000 "Six Years of Constitutional Rule in Ghana: An Assessment and Prospects of the Executive and the Legislature" en Friedrich Ebert Foundation *Six Years of Constitutional Rule in Ghana: 1993-1999* (Accra: Gold Type Ltd.).
- Gyimah-Boadi, E. 2001a "A Peaceful Turnover in Ghana" en *Journal of Democracy* Vol. 12, N°2, abril.
- Gyimah-Boadi, E 2001b "The December 2000 Elections and Prospects for Democratic Consolidation" en J. R. A. Ayee (ed.) *Deepening Democracy in Ghana: The Politics of the 2000 Elections*; Vol.1 (Accra: Freedom Publications).
- Gyimah-Boadi, E. 2004a "Africa: The Quality of Political Reform" en E. Gyimah-Boadi (ed.) *Democratic Reform in Africa: The Quality of Progress* (Boulder/Londres: Lynne Rienner).
- Gyimah-Boadi, E. 2004b "Civil Society and Democratic Development" en E. Gyimah-Boadi (ed.) *Democratic Reform in Africa: The Quality of Progress* (Boulder/Londres: Lynne Rienner).
- Institute of Economic Affairs (IEA) 2005 *Political Parties Code of Conduct 2004*, Accra.
- Joseph, Richard 1999 "State, Conflict, and Democracy in Africa" en Richard Joseph (ed.) *State, Conflict, and Democracy in Africa* (Boulder/Londres: Lynne Rienner).
- Ninsin K. A. 1993a "Civic Associations and the Transition to Democracy" en K. A. Ninsin (ed.) *Ghana: Transition to Democracy* (Accra: Freedom Publications).
- Ninsin K. A. 1993b "Postscript: Elections, Democracy and Elite Consensus" en K. A. Ninsin (ed.) *Ghana: Transition to Democracy* (Accra: Freedom Publications).
- Ninsin K. A. 1995 "Conflict as Pursuit of Liberty" en M. Oquaye (ed.) *Democracy and Conflict Resolution in Ghana* (Accra: Gold Type Ltd.).
- Ninsin K. A. 1998 "Introduction" en K.A. Ninsin (ed.) *Ghana: Transition to Democracy* (Accra: Freedom Publications).
- Ninsin K. A. 2006 "Institutional Development and Democratic Consolidation" en Boafo-Arthur (ed.) *Voting for Democracy in Ghana: The 2004 Elections in Perspective* (Accra: Freedom Publications) Vol. 1.
- Schmitter, P. y T. Karl 1991 "What Democracy Is... And Is Not" en *Journal of Democracy* Vol.2, N°3.

**JORGE ROVIRA MAS\***

**ACERCA DE LA CONSOLIDACIÓN  
DEMOCRÁTICA EN EL SUR:  
COMENTARIOS AL CAPÍTULO DE FREMPONG**

EN PRIMER LUGAR, quisiera felicitar a CLACSO, APISA y CODESRIA por la organización de un evento tan infrecuente e importante como este, y quisiera agradecer a Ciska Raventós Vorst, mi colega en el Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad de Costa Rica, por su invitación para asistir y comentar este interesante trabajo. Quiero, finalmente, expresar mis felicitaciones al profesor Frempong en este día, 6 de marzo de 2007, que es precisamente cuando el pueblo de la República de Ghana está celebrando el quincuagésimo aniversario de su independencia.

He organizado mis comentarios en un conjunto de cinco puntos o proposiciones.

**MI PRIMER PUNTO ES EL SIGUIENTE:**

Desde una perspectiva teórica, este trabajo se coloca en el marco del enfoque dominante conocido como el *paradigma de la transición/con-*

\* Doctor en Sociología (Universidad Nacional Autónoma de México, 1980). Profesor Titular de la Escuela de Sociología y del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad de Costa Rica. Ha publicado numerosos libros y artículos en el campo de la economía política del desarrollo y de la sociología política. Entre sus otras se encuentra la coedición del Diccionario electoral (San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos-Centro de Asesoría y Promoción Electoral, 2000).

*solidación* para el estudio de la tercera ola de democratizaciones. Esta comenzó en el Sur de Europa en 1974 (con Portugal y Grecia endicho año, y España en 1975) y desde entonces se extendió a todo el mundo.

El inicio del análisis sistemático de este proceso de *transiciones a la democracia* desde regímenes autoritarios fue alentado por los libros editados por Guillermo O'Donnell, Philippe C. Schmitter y Lawrence Whitehead, *Transitions from Authoritarian Rule* (1986). Una década más tarde estos esfuerzos fueron profundizados mediante dos nuevas obras dedicadas a los problemas de la consolidación democrática: *Consolidating the Third Wave Democracies. Themes and Perspectives*, y *Consolidating the Third Wave Democracies. Regional Challenges* (1997), editadas por Larry Diamond, Marc F. Plattner, Yun-han Chu y Hung-mao Tien.

Aunque comúnmente no se lo reconozca, fue en Centroamérica donde la tercera ola comenzó en América Latina. El primer proceso de esta clase fue el *reemplazo*<sup>1</sup> del régimen autoritario de Somoza por los sandinistas en Nicaragua, en 1979. Inmediatamente después de ello, en 1980, la transición a la democracia comenzó en Honduras cuando los militares aceleraron la entrega del poder y, por medio de una *transformación*, se dio inicio a los procesos electorales que continúan al día de hoy. Otro tanto sucedió en El Salvador mediante un *traspaso* (a partir de 1979 y con elecciones en 1982, 1984 y 1985, y así sucesivamente siendo la próxima la de marzo del 2009). Finalmente, por medio de una *transformación*, Guatemala empezó a transitar hacia la democracia a partir de 1983, con elecciones para una constituyente en 1984 y con elecciones generales en 1985. De hecho, la transición a la democracia en el conjunto de Centroamérica tomó largo tiempo, desde 1979 hasta 1996, y concluyó con la firma de los Acuerdos de Paz en Guatemala en diciembre de este último año. Todo ello incluyó guerras civiles, la ofensiva de baja intensidad contra los sandinistas y Nicaragua sostenida por el gobierno estadounidense de Reagan (1981-1989), así como el intenso y extendido trabajo diplomático en que participaron muchos gobiernos latinoamericanos a lo largo de alrededor de quince años.

---

1 Pueden distinguirse teóricamente “[...] tres amplios tipos de procesos. Las *transformaciones* (o, en la expresión de Linz, *reformas*) tuvieron lugar cuando las élites en el poder tomaron la iniciativa en la introducción de la democracia. Ocurrieron *reemplazos* (las *rupturas* de Linz) cuando la iniciativa para instalar la democracia estuvo en manos de los grupos de oposición y el régimen autoritario colapsó o fue derrocado. Lo que podría denominarse *traspaso* o ‘*ruptforma*’ ocurrió cuando la democratización resultó en gran medida de la acción conjunta del gobierno y los grupos de oposición”. Cf. Huntington, 1993, página 114.

Como resultado de mis trabajos acerca de los diferentes procesos de *consolidación democrática* en Centroamérica, he llegado a la conclusión de que existen seis factores cruciales para alcanzarla (Rovira Mas 1992, 1996, 2000 y 2002). Se trata de los siguientes:

- El compromiso democrático de las élites.
- La subordinación del poder militar al poder civil.
- La dinámica del sistema de partidos y la forma en que éste funciona (o no) como canal para institucionalizar los principales conflictos políticos de la sociedad.
- Las instituciones electorales, su independencia respecto de los principales poderes formales o reales de la sociedad y su desempeño en pos del establecimiento de la legitimidad de las elecciones.
- El desarrollo de un sentido cívico o una cultura política democrática.
- El desempeño económico de la sociedad en el largo plazo. Este factor es importante debido a su influencia indirecta sobre la legitimidad del régimen político.

Dicho esto, mi primer punto e interrogante es el siguiente: ¿Cómo han resuelto el factor militar los principales actores políticos que encaran el proceso de consolidación en Ghana? ¿Cómo fue establecida allí la supremacía del poder civil sobre los militares?

Esta ha sido una cuestión muy importante en Centroamérica, así como en América Latina en general.

### **MI SEGUNDO PUNTO ES EL SIGUIENTE:**

Como es bien sabido, Juan Linz (1990) afirmó que las democracias que tienen un sistema de gobierno parlamentario son más duraderas que las que tienen uno presidencialista. Esta tesis fue confirmada por Przeworski, Álvarez, Cheibub y Limongi (1997) en su importante trabajo titulado "What Makes Democracies Endure?", presentado en 1995 en la Conferencia de Taipei sobre consolidación democrática.

Las ex colonias británicas han tendido a optar por la primera clase de modelo institucional, y Ghana es una ex colonia británica. Es por eso que quisiera preguntar al profesor Frempong por qué su país prefirió el presidencialismo, y cuáles fueron los factores históricos y culturales, así como las condiciones políticas contextuales, que intervinieron en esa decisión.

### **MI TERCER PUNTO ES:**

Uruguay fue el primer país del mundo que estableció el financiamiento estatal para los partidos y campañas electorales, y lo hizo en 1928; el segundo de ellos fue Costa Rica, en 1956 (Casas, 2002). Se trata de una cuestión muy importante y conflictiva en las democracias modernas y, por supuesto, también en aquellas que han emergido durante la tercera ola de democratización.

Entonces, ¿cómo financian sus campañas electorales los partidos en Ghana? ¿Hay financiamiento público o éste es sólo privado? ¿Cómo ha influenciado el modo de financiamiento la competencia electoral y la consolidación democrática?

### **MI CUARTO PUNTO ES OTRA PREGUNTA:**

No sólo necesitamos saber acerca de los actores políticos, las instituciones y los procesos de construcción de contextos democráticos que han contribuido a los resultados exitosos de las transiciones a las democracias y a su consolidación en el Sur.

También es importante, desde una perspectiva sociológica, saber acerca de las clases sociales y las fuerzas sociales que han sido las principales promotoras y partidarias de la democratización. Y sobre ello es mi pregunta para el caso de Ghana: ¿Cuáles han sido dichas fuerzas, en relación con el nivel del desarrollo del capitalismo en ese país africano?

### **Y MI ÚLTIMO PUNTO ES EL SIGUIENTE:**

Cuando leí el trabajo de Frempong y consideré los factores que el autor menciona para aprehender las múltiples iniciativas emprendidas por un cierto número de instituciones públicas y privadas en aras de la consolidación democrática, una *idea* y una *institución* fueron a mi juicio lo más importante para recordar.

La idea es la siguiente. El origen y la cantidad de iniciativas que los diferentes grupos de la sociedad emprendieron en pos de la consolidación democrática son muy importantes. Pero igualmente importantes son la cooperación entre ellos y la capacidad de construcción conjunta de un *ímpetu* a favor de la democracia por parte de muchos sectores y de muchas partes de la sociedad.

De todas las instituciones mencionadas en el trabajo me impresionó una realmente innovadora: el Comité Asesor Interpartidario (CAIP) creado en 1994. Pienso que se trató de una idea política brillante dadas las circunstancias de Ghana luego de las elecciones de 1992 y de la adopción de la Constitución en 1993. Aunque la composición de la Comisión Electoral fue muy estrecha y la influencia del Poder Ejecutivo en la designación de sus miembros fue muy amplia, esta ha sido la manera en que los partidos políticos fueron indirecta-

mente incorporados en la administración del proceso electoral. Y esto es siempre un punto muy importante en los inicios de la institucionalización de la democracia.

En algunos casos de Centroamérica, cuando las guerrillas se transformaron en partidos políticos y firmaron acuerdos de paz, como ocurrió en El Salvador en 1992, el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) pidió un asiento en la Corte Electoral. Fue una forma de asegurar las condiciones para la supervisión de las elecciones de 1994, cuando todos los actores políticos principales participaron por primera vez.

Esta cuestión es siempre central para el compromiso democrático de las élites. En Ghana ella fue resuelta de un modo inusual y operativo.

Esa idea y su institución son en verdad lecciones innovadoras de Ghana para una comprensión más profunda de los procesos de transición a la democracia y de su consolidación en el Sur.

## BIBLIOGRAFÍA

- Casas Zamora, Kevin 2002 *Paying for Democracy in Latin America: Political Finance and State Funding for Parties in Costa Rica and Uruguay*. Tesis de Doctorado, Departamento de Política y Relaciones Internacionales, St. Antony 's College (Oxford: University of Oxford).
- Diamond, Larry, Plattner, Marc F., Chu, Yun-han y Tien, Hung-mao 1997a *Consolidating the Third Wave Democracies. Themes and Perspectives* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press)
- Diamond, Larry, Plattner, Marc F., Chu, Yun-han y Tien, Hung-mao 1997b *Consolidating the Third Wave Democracies. Regional Challenges* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press).
- Huntington, Samuel 1993 *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century* (Norman, OK: University of Oklahoma Press).
- Linz, Juan 1990a "The Perils of Presidentialism" en *Journal of Democracy* Vol. 1 N°1, Invierno.
- Linz, Juan 1990b "The Virtues of Parliamentarism" en *Journal of Democracy*, Vol. 1 N°4, Otoño.
- O'Donnell, Guillermo, Schmitter, Philippe C. y Whitehead, Lawrence 1986 *Transitions from Authoritarian Rule* (4 volúmenes) (Baltimore: The Johns Hopkins University Press).
- Przeworski, Adam, Álvarez, Michael, Cheibub, José Antonio, y Limongi, Fernando 1997 "What Makes Democracies Endure?" en Larry Diamond, Marc F. Plattner, Yun-han Chu, and Hung-mao Tien *Consolidating the Third Wave Democracies. Themes and Perspectives* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press).



- Rovira Mas, Jorge 2002 "Transición a la democracia y su consolidación en Centroamérica: Un enfoque para su análisis" en *Anuario de Estudios Centroamericanos*.
- Rovira Mas, Jorge 2000. "Consolidación de la democracia" en *Diccionario Electoral* (San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos-Centro de Asesoría y Promoción Electoral para América Latina) Tomo 1.
- Rovira Mas, Jorge 1996 "La consolidación de la democracia en América Central: Problemas y perspectivas en El Salvador, Guatemala y Nicaragua (1990-1996)" en *Anuario de Estudios Centroamericanos*.
- Rovira Mas, Jorge 1992 "Elecciones y Democracia en Centroamérica y República Dominicana: Un análisis introductorio" en Rodolfo Cerdas-Cruz, Juan Rial y Daniel Zovatto (Eds.) *Una tarea inconclusa: Elecciones y democracia en América Latina 1988-1991* (San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos-Centro de Asesoría y Promoción Electoral para América Latina).
- Torres Rivas, Edelberto 1989 "Democracias de baja intensidad" en *Pensamiento Iberoamericano*, N°15.
- Torres Rivas, Edelberto 1988 "Centroamérica: La transición autoritaria a la democracia" en *Polémica* (San José de Costa Rica) N°4, Segunda Época, marzo.
- Torres Rivas, Edelberto 1987 *La democracia posible* (San José: Editorial Universitaria de Centro América-Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales).

## **PARTE IV**

### **DERECHOS DE LAS MINORÍAS Y DEMOCRACIA**



**ASHOK SWAIN\***

## **DEMOCRACIA, DERECHOS DE LAS MINORÍAS Y PREVENCIÓN DE CONFLICTOS EN ASIA**

¿Por qué las democracias enfrentan movimientos secesionistas más violentos que las no-democracias? Mientras que existe evidencia de que los estados democráticos contribuyen a la paz internacional, la afirmación de que las democracias disfrutan de paz interna parece problemática. De hecho, la evidencia parece sugerir que los estados autoritarios enfrentan menor cantidad de desafíos separatistas de naturaleza violenta que los democráticos. La democracia, con su introducción de elecciones competitivas, es comúnmente ofrecida como solución para los problemas políticos. Sin embargo, en sociedades étnicamente divididas la democracia competitiva puede exacerbar la tensión política y polarizar a los grupos. ¿Son los sistemas de gobierno democrático incompatibles con la paz duradera en esas sociedades? Este trabajo examina de qué modo el respeto por los derechos de las minorías puede contribuir a la prevención del conflicto en las democracias multiculturales de Asia.

### **DEMOCRACIA, PAZ Y CONFLICTO**

Desde el fin de la Guerra Fría en Europa, la noción de que la democracia es la forma de gobierno ideal se ha vuelto casi axiomática, pese

\* Profesor de Investigaciones sobre la Paz y el Conflicto, Universidad de Uppsala, Suecia. El autor agradece a Sabil Francis y Erin Mooney por su apoyo en la investigación.

a que la evidencia empírica sobre la que se sostiene semejante conclusión normativa no es aún definitiva. En estrecha conexión con esa noción se encuentra la creencia de que una comunidad de naciones democráticas es la mejor manera de mantener la paz interna e internacional. Existe considerable evidencia acerca de la paz democrática en las relaciones internacionales,<sup>1</sup> y la democracia, o la promesa de la democratización, ha sido un componente inseparable de numerosos acuerdos de paz desde el fin de la guerra fría, que han acabado con el conflicto civil dentro de las naciones.

En las dos últimas décadas numerosos países de Asia, América Latina y Europa del Este se han vuelto democráticos. La tercera ola de democratización en curso (Huntington, 1991; 1992) se inició en el sur de Europa a mediados de los años '70, avanzó hacia América Latina y Asia en los '80, y llegó en los '90 al África subsahariana, a Europa del Este y a la ex Unión Soviética (Potter, 1997). Al igual que las anteriores, esta ola, o más bien tsunami, de democratización no es sencilla y lineal. Algunos países, como Pakistán y Tailandia, han retrocedido hacia la dictadura militar. La comunidad donante internacional está comprometida con la democracia, sobre todo mediante la promoción de la sociedad civil. Es posible que este compromiso haya sufrido algunos reveses importantes después del 11 de Septiembre, pero de todos modos continúa siendo el *mantra* principal de las agencias de asistencia. También implícita en la literatura acerca de la democracia se encuentra la idea de que el gobierno democrático es la mejor forma de manejar el conflicto, tanto interno como externo. De hecho, tal como lo señalan Shapiro y Cordon (1999), "hay una fuerte propensión a asociar la democracia con un amplio conjunto de actividades y de resultados que la gente valora".

La mayor parte de la literatura acerca de la democracia presupone que se trata de la mejor forma de gobierno. De hecho, en los discursos académico y popular acerca de Afganistán e Irak, la simple imposición de la democracia fue prescripta como el paso más importante hacia la paz (Goodson, 2003). Las obras teóricas acerca de la transición democrática y la democratización también han enfatizado la capacidad de la democracia para la resolución de conflictos. La conclusión de Poe y Tate (1994) de que existe una relación negativa entre la democracia y el nivel de represión ha sido elaborada en numerosos trabajos (Conway, 1991; Mitchell y McCormick, 1988; Ziegenhagen, 1986). En el discurso contemporáneo, tanto académico como popular, se ha acentuado la idea de que la democracia como tal, más que cualquier otra forma de

---

1 Russett (1993), Wallensteen (2002), Spencer (1998). Hay algunos trabajos que son críticos de este concepto de la paz democrática, tales como Bermer (1992), Babst y Eckhardt (1992) y Henderson (2002).

gobierno, es el mejor camino para resolver conflictos interestatales.<sup>2</sup> Según Linz y Stepan (1999:5), “la democracia se ha convertido en el único juego posible cuando ningún grupo político significativo intenta seriamente derrocar al gobierno democrático o separarse del estado”.

Varios teóricos, además, han extendido la tesis de la paz democrática para sostener que la “paz democrática” se evidencia también en relación con los conflictos intraestatales (Matthew y Myers, 1997; Rummel, 1985). Se ha argumentado que la democracia reduce las probabilidades de discriminación, en especial de las minorías étnico-políticas, y con ellas las probabilidades de represión política (Gurr, 1993a). Sin embargo, tal como lo señala Errol A. Henderson (2002), la “proposición de la paz democrática” no ha sido explícitamente puesta a prueba en relación con los estados postcoloniales del tercer mundo, donde tiene lugar la mayor parte de las guerras civiles. En años recientes ha habido investigaciones que trataron de explicar porqué las nuevas democracias no han logrado beneficiarse de los valores de la democracia. Recientemente, Thomas Carothers (2002:6) sostuvo: “Muchos países que los diseñadores de políticas y profesionales de la ayuda internacional insisten en llamar ‘en transición’ no se encuentran en transición a la democracia, y muchas de las transiciones democráticas que sí están en curso no están siguiendo el modelo”<sup>3</sup>.

La contribución más reciente al debate ha sido el argumento de que en las nuevas democracias que surgieron de la tercera ola de democratización ha emergido una nueva forma de gobierno, “semi-autoritaria” (Brumberg, 2002), y que esos estados “semi-autoritarios” no representan un fenómeno transitorio sino que constituyen más bien un nuevo fenómeno político en sí mismo. Dichos estados exhiben características tanto de los estados democráticos como de los estados autoritarios. Combinan la aceptación retórica de la democracia liberal, la existencia de algunas instituciones democráticas formales, y el respeto por una esfera limitada de libertades civiles y políticas con rasgos esencialmente iliberales o incluso autoritarios. Como lo explica Ottaway (2003), “mantienen la apariencia de la democracia sin exponerse a los riesgos políticos que supone la libre competencia”<sup>4</sup>.

---

2 Nuevamente, existen críticas a la idea de que el gobierno democrático traerá automáticamente la paz, pero se trata de un punto de vista minoritario. Cf. Pinkney (2003); Reiter (2001).

3 Para un interesante debate acerca del paradigma de la transición, véase *Journal of Democracy* Vol.13 N°3 (2002).

4 Ottaway sostiene que estos regímenes abundan en estados que pertenecieron a la Unión Soviética, tales como Kazajistán o Azerbaiján, y en el África sub-sahariana. En estos países, la mayor parte de las elecciones pluripartidistas de los años '90 no lograron producir parlamentos capaces de funcionar u otras instituciones capaces

Otros han calificado a las nuevas democracias de “seudo-democracias”, “semi-democracias” o “democracias híbridas” (Håvard et al., 2001). Estos autores sostienen que las “semi-democracias” son más propensas a la violencia que los estados autoritarios o los estados democráticos plenamente consolidados, los cuales han sido conceptualizados como los dos extremos del espectro democrático. Fein (1995) sostuvo que los estados más represivos son aquellos que exhiben niveles intermedios de democracia –es decir, las “semi-democracias”– y esta es la idea que actualmente domina el debate. Otra explicación, similar a la tesis “semi-autoritaria”, es que ha habido un “cierre prematuro” del proceso de transición, como resultado del establecimiento de procedimientos e instituciones formales antes de que hubiera tenido lugar un cambio real en la naturaleza del poder (Ohlson y Soderberg, 2002:5). Estas explicaciones, sin embargo, siguen eludiendo la cuestión central, referida a si las democracias agudizan o alivianan la división étnica, pues conceptualizan una democracia “ideal” para luego tratar de explicar las anomalías que se alejan de ella. Además, aunque se trata de una contribución importante a la literatura sobre la democracia, la concepción “semi-autoritaria” no explica porqué una cantidad de democracias consolidadas, tales como la India, Turquía, Sri Lanka, Israel o incluso el Reino Unido y España enfrentan violentos desafíos separatistas dentro de sus fronteras estatales.

En suma, la literatura actual se ha centrado en el paradigma de la transición, o en un intento por definir como imperfectas a unidades políticas democráticas particulares a la vez que por mantener intacto el ideal de la democracia. Ese enfoque, sin embargo, no logra explicar un punto crucial. ¿Por qué las democracias, incluso algunas consolidadas, han enfrentado violentos movimientos separatistas? Algunos países que son democracias maduras y estables –y que cuentan con una forma de sociedad inclusiva– tales como la India, han incluso enfrentado numerosos desafíos separatistas. Ello va a contracorriente de la noción dominante acerca de la correlación entre democracia y paz interna.

Varios trabajos de investigación han señalado ya que el tipo de sistema político afecta profundamente la naturaleza de la protesta en un estado. Se supone que las protestas en las democracias son más extendidas pero menos violentas que en las autocracias (Gurr, 1993b; Swain, 2002; Zimmermann, 1980). La estructura y el ethos de los regímenes de-

---

de sujetar ni remotamente al Ejecutivo obligándole a rendir cuentas. Tales regímenes existen en el mundo árabe, en los Balcanes y en América Latina –dentro de esta última, la autora afirma que Venezuela y Perú han hecho un retroceso hacia situaciones de esta clase. En Asia, Ottaway clasifica a los estados de Malasia, Singapur y Pakistán como “semi-autoritarios”.

mocráticos están adaptados a responder a desafíos limitados en forma conciliadora, lo cual refuerza en los grupos opositores la utilidad de la protesta por sobre la de la rebelión. Los regímenes autoritarios, en cambio, en general se sirven más del control coercitivo, lo cual incrementa para los opositores la utilidad relativa de la rebelión. Se ha sostenido (Gartner y Regan, 1996) que el grado de represión política depende del nivel de amenaza enfrentado por un gobierno, y que las democracias reprimen menos que las autocracias porque enfrentan diferentes tipos de amenazas, o porque no perciben el disenso como amenazante para el régimen (Davenport, 1999). La evaluación empírica de Ronald A. Francisco (1995) acerca de la relación entre coerción y protesta en tres estados coercitivos (la República Democrática Alemana, Checoslovaquia y la *Intifada* Palestina) encuentra que los actores de las protestas reaccionan violentamente cuando la coerción es extremadamente severa<sup>5</sup>.

Es verdad que las democracias en general no han enfrentado rebeliones deseosas de cambiar el régimen, sino más bien movimientos de secesión. Según datos del proyecto sobre conflicto de Uppsala, Rusia, Turquía, India, Indonesia, Sri Lanka, Senegal y Filipinas se encuentran entre las democracias que han enfrentado violencia separatista. No hay duda de que las democracias enfrentan mayor violencia separatista que las no-democracias. Incluso varias democracias “maduras” enfrentan actualmente una cantidad de desafíos separatistas violentos o lo han hecho en el pasado reciente.

Ciertamente, hay una “escasez de asesoramiento práctico para los hacedores de políticas acerca de cómo diseñar e implementar mecanismos democráticos que puedan hacer durar la paz” (Harris y Reilly, 1998). Es importante examinar más detenidamente las razones por las cuales las democracias no experimentan rebeliones en pos del cambio de régimen pero, al mismo tiempo, enfrentan conflictos separatistas violentos. Un emprendimiento de investigación minucioso requiere de una evaluación en todo el espectro de estados no-democráticos, semi-democráticos o democráticos. Este trabajo se propone examinar de qué modo el proceso democrático contribuye a la escalada y la resolución del conflicto interno, particularmente en Asia.

## DEMOCRACIA Y PUEBLO

Se debate acerca de si la democracia debe ser definida del modo más minimalista o si debe ser definida en forma más abarcadora. Una

---

5 No obstante, al incorporar el rol del contexto internacional y la importancia de las libertades de prensa y del flujo de información, Kurt Schock (1999) encuentra, en un estudio comparativo de Birmania y Filipinas, que la represión excesiva por parte de la autoridad puede lograr contener la protesta popular.



de las definiciones más básicas del concepto ha sido la definición minimalista del filósofo italiano Norberto Bobbio, según la cual la democracia es en esencia el reemplazo de la fuerza por el poder de persuasión (Zolo, 1992:99). Tal como él mismo lo expresó: “¿Qué es la democracia sino un conjunto de reglas para la solución del conflicto sin derramamiento de sangre” (Shapiro y Cordon, 1999:23). Según la definición clásica de Schumpeter (1942), la democracia es simplemente un sistema en el cual los gobernantes son seleccionados mediante elecciones competitivas, mientras que de acuerdo con la de Popper (1962), se trata de un medio mediante el cual el pueblo despidе a sus gobernantes sin recurrir a la fuerza. En contraste con esta expectativa minimalista, el concepto de “poliarquía” de Dahl (1956) requiere de la presencia de funcionarios electos, elecciones libres y competitivas, sufragio inclusivo, derecho a competir por los cargos públicos, libertad de expresión, existencia y disponibilidad de información alternativa y autonomía asociativa en tanto que elementos esenciales a la democracia. Diamond (1999) retoma el marco analítico de Dahl en sus propios trabajos.

Sin embargo, en los estados democráticos que enfrentan conflictos separatistas violentos ni los modelos mínimos ni los omniabarcadores parecen tener el efecto deseado. En otras palabras, más allá de la forma en que la democracia sea definida, existe la posibilidad del conflicto separatista. Y la definición exacta de democracia aún es discutida en muchas democracias de transición que enfrentan numerosos desafíos, tales como la necesidad de legitimidad popular, el enraizamiento superficial de los valores democráticos, sistemas de partidos débiles, intereses facciosos organizados y reglas electorales complicadas. Esos sistemas batallan también con la personalización de la política, la descentralización del poder estatal, la introducción de mecanismos de democracia directa, la reforma judicial, el alivio de la pobreza y la estabilización económica, para mencionar sólo unas pocas de las dificultades que enfrentan (Schedler, 1998). Przeworski (1999) sostiene que en las unidades políticas modernas la política mayoritaria no converge en intereses comunes y las elecciones no representan la voluntad general. La democracia puede ser definida como un sistema en el cual el gobierno está en el poder gracias al consentimiento del pueblo, y el gobierno es responsable y debe rendir cuentas ante los gobernados. Todos estos elementos son cruciales, y la negación de alguno de ellos es conducente a crisis de legitimidad del estado. De hecho, las políticas que muchos emprendieron negándose a garantizar constitucionalmente los derechos de las minorías sobre la base del argumento de que la democracia suponía el gobierno de la mayoría, colocaron a las minorías en una

posición prácticamente comparable a la de los súbditos de un poder arbitrario (O'Brien, 1983).<sup>6</sup>

En años recientes ha habido un interés creciente por aplicar el enfoque de la "inclusión"<sup>7</sup> al hacer la auditoría democrática de un estado particular.<sup>8</sup> Una pionera de este enfoque ha sido Young<sup>9</sup>, quien acuñó el concepto de "democracia profunda", sosteniendo que la mayor parte de las democracias actuales son democracias plebiscitarias, en las cuales "los candidatos adoptan posturas vagas sobre unas pocas cuestiones, los ciudadanos apoyan a uno u otro, y luego tienen escasa relación con el proceso de formulación de políticas hasta la siguiente elección" (Young 2000:5). Tal como lo expresa la autora, "la legitimidad normativa de una decisión democrática depende del grado en que los afectados por ella hayan sido incluidos en el proceso de toma de decisiones y hayan tenido la oportunidad de influir sobre sus resultados". Klare (1994), por ejemplo, ha sugerido la definición de una nueva concepción de la democracia "post liberal", que es "más igualitaria, participativa y sensible a los problemas del medioambiente".

En caso de que esa ampliación sea posible, entonces ¿es ese enfoque relevante para países tales como India, Sri Lanka, Filipinas, Tailandia e Indonesia? ¿Es la falta de inclusión, o el sentimiento percibido de exclusión, la causa arraigada de la alienación, que se expresa entonces bajo la forma de luchas separatistas violentas? En caso de que así sea, ¿cómo puede ser abordada?

## DEMOCRACIA Y DESAFÍOS DE LAS MINORÍAS

La democracia, con su introducción de elecciones competitivas, es comúnmente ofrecida como la solución para los problemas políticos. Sin embargo, tal como lo señala Przeworski (1999), las elecciones pueden no

---

6 Roeder (2003) argumenta en favor de garantías institucionales de los derechos de las minorías contra las mayorías predatorias en democracia. En contra de los dispositivos de poder compartido, defiende los dispositivos de poder dividido, que es más probable que disuadan la escalada de crisis étnica a crisis etnonacional.

7 Para una crítica de la tesis de la democracia inclusiva, véanse Roemer (2003) y Maskin y Dasgupta (1999).

8 Investigaciones recientes se han centrado en cómo puede definirse y medirse la democracia. Entre las preguntas que se han planteado están las de si las democracias pueden ser medidas objetivamente, y si pueden ser clasificadas como maduras, en transición o defectuosas (Beetham, 1994). Hay quienes sostienen que la democracia no puede ser medida fácilmente, pues la concepción teórica de la democracia no puede ser operacionalizada debido a que es extremadamente multidimensional (Elklit, 1994; Haynes, 2001).

9 Entre otros teóricos de este enfoque, que en esencia puede ser definido como la idea de que cualquiera que sea afectado por una decisión debería tener voz y voto en la toma de dicha decisión, se encuentran Thompson y Gutmann (1996), y Christiano (1996).

representar la voluntad de todos los grupos de la población. Muchos países sostienen consistentemente que el gobierno mayoritario torna innecesarios los derechos de las minorías garantizados constitucionalmente. En Sri Lanka o Turquía, por ejemplo, una minoría ha sido privada de toda participación en el proceso democrático, como no sea la de votar y ser automáticamente superada por una mayoría de votos en contra. Hay muchos países que, como los dos mencionados, se niegan a seguir los estándares internacionales de derechos humanos, sujetando a las minorías al poder arbitrario de una mayoría predatoria (O'Brien, 1983; Roeder, 2005; Swain, 2005). En una democracia, la mayoría tiene la capacidad de abusar de su poder electoral contra la minoría o de elegir un gobierno que imponga las leyes y costumbres de una religión (Clemens, 2002).

La diversidad plantea desafíos significativos para la política democrática. La historia juega un rol importante en la formación de esta diversidad. La mayor parte de los estados postcoloniales se enfrenta a la ausencia de consenso sobre su carácter de nación debido a la construcción y la politización de la diversidad que fueron ejercidas por los amos coloniales para mantenerse en el poder. La democracia es además inherentemente difícil en sociedades étnica o culturalmente segmentadas, pues puede alentar conductas políticas de suma-cero, en particular por parte del grupo mayoritario (Reilly 2001, 2002; Varshney, 2001). Así pues, Sisk (1996:31) afirma que "las minorías, en particular, equiparan la democracia no con la libertad o con la participación sino con el dominio estructurado de los grupos mayoritarios que les son adversos". Esto puede explicar porqué una cantidad de democracias bien establecidas, al igual que países en pleno proceso de transición, enfrentan desafíos violentos de grupos minoritarios dentro de sus fronteras estatales. Ello muestra una debilidad inherente a las democracias: que el gobierno de la mayoría no es necesariamente amistoso o comprensivo hacia las minorías y sus deseos y necesidades (Alfredsson y Turk, 1993; Ottaway, 2003). Esto no supone la necesidad de abandonar la democracia; sugiere, en cambio, la necesidad de que los esfuerzos de democratización estén guiados por la comprensión de que se trata de un proceso empujado por el conflicto que puede exacerbar las desigualdades y alentar a los grupos afectados a abrazar la insurgencia (Henderson, 2002). Los mecanismos institucionalizados de poder compartido, por ejemplo, pueden ofrecer incentivos para la cooperación entre grupos étnicos (Hartzell y Hoddie, 2003; Lijphart, 1977; Sisk, 1996).

Al mismo tiempo, debe tomarse en cuenta que la creciente diversidad étnica por sí misma no socava la democracia. Hay quienes sostienen, por el contrario, que es probable que un alto nivel de fragmentación étnica pueda colaborar con la consolidación democrática si ningún grupo tiene la capacidad de controlar el poder por sí mismo (Reilly, 2000).

Se supone que los ideales que dan forma a la democracia –convertida en el sistema preferido para el gobierno del estado moderno– la tornan la mejor opción para la protección de las minorías étnicas y la preservación de su identidad. La creciente prominencia de los derechos e identidades de las minorías ha requerido de un cambio fundamental de enfoque de modo tal que las democracias pudieran dar cabida a esos grupos de la mejor manera posible.

Pese a su naturaleza imperfecta, el sistema democrático parece ofrecer la situación más promisorio para las minorías. La queja más frecuente de todo grupo étnico es la incapacidad de hacerse oír; sin embargo, una democracia que efectivamente funciona confiere a todos sus miembros la oportunidad de tener voz. Tal como lo apunta Amartya Sen (1999:92), “el derecho a la libertad de palabra es... la precondition para tener cualquier otro derecho”. En un contexto no democrático esto es imposible. La expresión de las demandas políticas tal como tiene lugar en la mayor parte de las democracias da cabida al disenso y confiere cierta forma organizada al conflicto de grupos. Es posible sostener que algunas variaciones de la democracia tienen más éxito que otras en dar espacio a las minorías.

La democracia es una planta delicada que sólo prospera si el suelo es cuidadosamente cultivado. El buen gobierno es necesario para la supervivencia de los valores democráticos, es decir, la igualdad de oportunidades de participación para todos, el dinamismo de la sociedad civil, la transparencia, la responsabilidad y la rendición de cuentas, el imperio de la ley. La legitimidad de un proceso democrático depende del grado en que los afectados por él hayan sido incluidos en el proceso de toma de decisiones y hayan tenido la posibilidad de influir sobre sus resultados. Una sociedad civil dinámica y estructurada puede tornar responsables a los gobiernos y puede constituir la base de una democracia. No obstante, la democracia es una presencia reciente en muchas partes de Asia y es algo pronto para realizar una evaluación apropiada del desarrollo democrático en la región.

## **DEMOCRACIAS Y VIOLENCIA SEPARATISTA EN ASIA**

Uno de los grandes desafíos para las nuevas democracias de Asia es encontrar la forma de integrar a la población minoritaria a la vez que de garantizar el respeto por sus derechos de grupo así como los derechos individuales en el proceso de consolidación democrática, de modo tal de fortalecer la seguridad, la estabilidad y la paz internas. Para hacer el problema más complicado para las democracias emergentes, las cuales han sido ubicadas en algún lugar entre los dos extremos del espectro democrático, las investigaciones realizadas en años recientes muestran que ellas son más propensas a la violencia étnica que los

estados autoritarios y los estados democráticos plenamente consolidados (Hegre, Ellingsen, Gates y Gleditsch, 2001). En las democracias de transición, en particular, los grupos comunitarios cuentan con oportunidades de movilización, a la vez que el Estado carece de los recursos e instituciones fuertes necesarios para realizar las formas de integración que son típicas de las democracias establecidas (Ibíd.). En consecuencia, en países tales como Filipinas e Indonesia el proceso de transición enfrenta bloqueos periódicos. La democracia ya ha sido reemplazada por una dictadura militar en Tailandia.

**Table 1**  
Democracias asiáticas y violencia de minorías

<b>País</b>	<b>Calificación democrática: Freedom House 2006</b>	<b>Calificación democrática: Economist Intelligence Unit, 2007</b>	<b>Demanda violenta de estatalidad por parte de minorías (UCDP) 2005</b>
India	Libre	Democracia defectuosa (puesto 35)	Assam - Kashmir Manipur - Nagaland
Indonesia	Libre	Democracia defectuosa (puesto 65)	Aceh
Filipinas	Parcialmente libre	Democracia defectuosa (puesto 63)	Mindanao
Sri Lanka	Parcialmente libre	Democracia defectuosa (puesto 57)	Eelam
Tailandia	Parcialmente libre	Régimen híbrido (puesto 90)	Patani

Fuente: [www.pcr.uu.se](http://www.pcr.uu.se), [www.freedomhouse.org](http://www.freedomhouse.org), [www.economist.com](http://www.economist.com).

Las perturbaciones habituales en el camino de la consolidación democrática complican aún más la relación entre los grupos étnicos y el Estado. Los liderazgos elegidos democráticamente en estos países aún son débiles y están intentando establecer su control pleno sobre el poder estatal. En su búsqueda del poder tratan de seguir estrategias de confrontación más que políticas consensuales, pues la posición “rígida” frente al desafío minoritario obtiene la aprobación de la comunidad mayoritaria. Esta política ayuda en la competencia electoral, tal como ha sido claramente demostrado en elecciones recientes en Tailandia, Indonesia y Sri Lanka. No obstante, los débiles regímenes democráticos, a diferencia de sus predecesores o contrapartes autoritarias, no son capaces de imponer un control completo sobre las minorías recientemente movilizadas. Los resultados del sondeo 2002-2003 del Barómetro del Este Asiático muestran que los encuestados en las democracias del Este de Asia cubiertas

por el estudio, que incluyen a Filipinas y Tailandia, prefieren abrumadoramente a la democracia frente al autoritarismo como forma de régimen, pero en lo que se refiere a las normas y procesos muchos de ellos deben aún despojarse de sus mentalidades y hábitos autoritarios<sup>10</sup>.

## LA EXPERIENCIA DE LA INDIA

Es muy difícil explicar en forma concluyente las razones por las cuales la India, pese a ser una democracia fuerte y estable, enfrenta numerosos conflictos separatistas violentos. Prima facie, la India parece ser un país donde no se aplica la “proposición de la paz democrática” en lo que se refiere a la paz interna. Sin embargo, a pesar de presentar una cantidad de movimientos secesionistas violentos, la India ha establecido una democracia consolidada. Con la ayuda de sus instituciones democráticas, ha logrado encontrar soluciones pacíficas y duraderas a varios desafíos minoritarios, tales como los de los Sij en el Punjab, los Tamil en Indica y los Gorkha en Bengala Occidental, por nombrar sólo unos pocos.

La India ha sido siempre una sorpresa para los teóricos de la democracia. Desafió sistemáticamente a quienes profetizaron su inminente defunción.<sup>11</sup> A pesar de la presencia de una sociedad separatista y de considerables desafíos socioeconómicos, entre los cuales se cuentan la pobreza miserable, el extendido analfabetismo y una estructura social profundamente jerárquica, todos ellos teóricamente incompatibles con una democracia floreciente, la democracia de la India no muestra señales de marchitarse. La mayoría de los analistas concuerda en que la naturaleza del estado indio ha sido crucial para la supervivencia de la democracia en la India, por su voluntad para negociar y acomodar intereses variados. Esto ha sido visto como la clave del mantenimiento del sistema democrático pese a las profundas divisiones de la sociedad. En el más radical de estos enfoques, Lijphart (1966, 1977), por ejemplo, ha insistido en que la India encaja perfectamente en su paradigma consociacional, pese a que ello no parece ser así a primera vista, y a pesar de que el sistema consociacional no ha sido formalmente consagrado en las instituciones indias. El autor sostiene que la democracia india ha exhibido los cuatro elementos cruciales de la teoría del poder compartido, es decir, (a) coaliciones amplias que incluyen a representantes de todos los grupos principales; (b) el otorgamiento de autonomía cultural

---

10 Informes 2002-2003 del *East Asia Barometer*. Datos analizados por Sin y Wells (2005).

11 Cuando el país concurrió a las urnas por segunda vez, en 1957, Selig Harrison (1960:338), en una afirmación frecuentemente citada, dijo: “todas las probabilidades están en contra de la supervivencia de la libertad...de hecho, la cuestión es la de si acaso algún Estado indio está en condiciones de sobrevivir”.

a esos grupos; (c) la proporcionalidad de los nombramientos políticos y para los cargos de la burocracia; y (d) un veto minoritario en relación con los derechos vitales y la autonomía de las minorías.

Ello parecería ser a primera vista una refutación del sistema mayoritario, o sistema en que “el ganador se lleva todo”, con concentración del poder en gobiernos mayoritarios de un solo partido, poder centralizado, un sistema electoral no proporcional, y regla absoluta de la mayoría que ha caracterizado al sistema político indio. Sin embargo, Lijphart sostiene que los dispositivos federales en que los estados y las fronteras lingüísticas coinciden en gran medida, la protección de los derechos de las minorías religiosas y lingüísticas a tener escuelas autónomas, y la existencia de “leyes personales” separadas para las minorías, hacen de India un buen ejemplo de sistema consociacional. Aunque el argumento de Lijphart ha sido criticado<sup>12</sup>, lo cierto es que lo importante en el sistema indio es la voluntad de compromiso. La negociación es crucial en este proceso. Kanti Bajpai (1997), por ejemplo, sostiene que el método indio para gestionar las relaciones étnicas ha consistido en tres grandes elementos: (a) un orden político marcado por el constitucionalismo liberal, el nacionalismo secular apoyado por el Estado, y la modernización social y el desarrollo económico liderados por el Estado; (b) el poder compartido en términos de derechos de los grupos y de la devolución de la autoridad a niveles inferiores de gobierno de base étnica y, finalmente, (c) el uso de la coerción y la fuerza cuando los dos primeros elementos fallan.

Dentro del marco democrático es posible seguir un modelo inclusivo como el modelo consociacional. Lo que es importante es que *la democracia per se no es el medio para la resolución de los conflictos, pues el mayoritarismo, un componente crucial de la democracia, puede ser utilizado para exacerbar el conflicto étnico*. Como bien lo señala Lijphart, “el obstáculo más grave para el poder compartido en las sociedades divididas es la presencia de una mayoría sólida que, comprensiblemente, prefiere el gobierno puramente mayoritario al consociacionalismo”. Es absolutamente fundamental establecer un Estado democrático que acomode en forma apropiada la diversidad étnica y religiosa del país. Son esas concesiones las que han mantenido unificados y democráticos a muchos estados modernos frente a la posibilidad de secesión.

## COMENTARIOS FINALES

En tiempos recientes ha habido un mayor reconocimiento de los “derechos de grupo” y de la responsabilidad del Estado de ofrecer trato especial y protección a las minorías, en contraste con los derechos individuales

---

12 Para un rechazo explícito y completo de la teoría consociacional en relación con la India, véase Brawss (1999), págs. 342-343.

generales reconocidos a todos los ciudadanos del Estado. El interrogante intrigante es, sin embargo, cómo puede alcanzarse un equilibrio entre la protección de la noción del individuo y el Estado soberano, y la atención a las minorías, que en la mayoría de los casos tienen razones válidas para demandar reconocimiento especial. La igualdad ante la ley no necesariamente equivale a la igualdad entre todas las personas.

El otorgamiento de mayores derechos de grupo a las minorías o, bastante a menudo, la simple adhesión a los procedimientos y a las leyes que ya existen es casi suficiente para evitar el estallido del conflicto étnico en una democracia. La auto-identidad, alguna forma de autogobierno y orgullo contribuyen enormemente al empoderamiento de las minorías. La carencia de voz es tal vez la queja principal de las minorías, cuyas demandas incluyen el reconocimiento de la naturaleza especial de su pueblo, cultura y lenguaje. Dichas demandas son ignoradas cuando no se aseguran tales oportunidades para las minorías, ya sea mediante la discriminación económica, la violencia comunal o bajo cualquier otra forma.

Para su propio beneficio, que incluye evitar la oposición de las minorías, el sistema político del Estado-nación es fundamental. Una democracia madura y estable representa la mejor oportunidad que tienen las minorías para alcanzar la educación, la salud, el estatus económico y la libertad religiosa que evitarán que manifiesten sus frustraciones mediante la violencia. Además, ese sistema, con sus instituciones establecidas y su "saludable" sociedad civil, generalmente presencia protestas de las minorías bajo la forma de manifestaciones o acciones no violentas, lo cual también es lo mejor para el Estado. Las nuevas democracias, es decir, aquellas naciones que tienen una breve historia de democracia, son los Estados más vulnerables a la violencia étnica de las minorías. El sistema democrático permite allí la reunión de minorías que pueden planear insurrecciones, pero es a la vez un sistema sin las instituciones fuertes que le permitirían otorgar concesiones y lidiar con el disenso. Sin embargo, en ausencia de un abordaje flexible para enfrentar la cuestión de las minorías, las viejas democracias también pueden enfrentar la oposición violenta de comunidades minoritarias. El conflicto en Sri Lanka es un buen ejemplo de ello. En el caso de la India, las instituciones democráticas han ayudado a encontrar una solución pacífica para varios movimientos minoritarios violentos, mediante la respuesta a variadas demandas. Allí donde la política del compromiso ha fracasado, el conflicto aún continúa, como en el caso de Cachemira.

La violencia como solución para los problemas de las minorías sólo tiene lugar bajo ciertas circunstancias. Un Estado que no permite que la voz de la minoría se haga oír alienta la acumulación de problemas que podrían explotar bajo la forma de la violencia étnica. Existen numerosas soluciones que se han propuesto para mejorar la situación



de las minorías, y para lidiar con la violencia de las minorías. Cada grupo minoritario es único a su manera. Aunque cada estrategia tiene sus méritos, existen ciertamente elementos comunes a todas ellas. Son necesarias las variaciones institucionales dentro de la democracia de cada país, en relación con las leyes electorales, la distribución de las elecciones a lo largo del tiempo, el trazado de las fronteras provinciales y la opción entre estructuras mayoritarias o consociacionales. La toma de esas decisiones debe incluir a las minorías, de modo tal de crear un sistema que sea apropiado para la situación única de cada país individual. Muy a menudo la legislación de las democracias se aplica a todo el espectro de las preocupaciones minoritarias; el problema consiste, pues, en volverla más eficiente y más accesible para quienes más la necesitan. Un mayor reconocimiento, cooperación y conciliación, mediante el uso de todos los mecanismos disponibles, resuelven la mayor parte de los problemas en la mayoría de los casos. Es necesario que el perdedor de una elección confíe en que sus derechos grupales quedarán protegidos y en que habrá en el futuro otras oportunidades para el éxito electoral. Allí donde se producen abusos sistemáticos que son perpetrados por un grupo todopoderoso, la comunidad internacional tiene una mayor responsabilidad para asegurarse de que se respete la legislación existente, y de que haya consecuencias en caso de que ello no suceda.

## BIBLIOGRAFÍA

- Alfredsson, Gudmundur y Danilo Turk 1993 "International Mechanisms for the Monitoring and Protection of Minority Rights: Their advantages, disadvantages and interrelationships" en *Monitoring Human Rights in Europe: Comparing international procedures and mechanisms* (Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers).
- Babst, Dean y William Eckhardt 1992 "How Peaceful Are Democracies Compared With Other Countries" en *Peace Research*, N°24.
- Bajpai, Kanti 1997 "Diversity, Democracy and Devolution in India" en Michael E. Brown y Sumit Ganguly (eds.) *Government Policies and Ethnic Relations in Asia and the Pacific* (Cambridge: MIT Press).
- Brass, Paul R. 1991 *The Politics of India Since Independence* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Beetham, David (ed.) 1994 *Defining and Measuring Democracy* (Nueva Delhi: Sage Publications).
- Bermer, Stuart 1992 "Dangerous Dyads: Conditions Affecting the Likelihood of Interstate War, 1816-1965" en *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 36, N°2.

- Brumberg, Daniel 2002 "Democracy in the Arab World? The Trap of Liberalized Democracy" en *Journal of Democracy*, Vol. 13, N°4, octubre.
- Carothers, Thomas 2002 "The End of the Transition Paradigm", en *Journal of Democracy*, Vol. 13, N°1.
- Christiano, Thomas 1996 *The Rule of the Many* (Boulder, CO: Westview Press).
- Clemens, Walter C. Jr. 2002 "Complexity Theory As A Tool For Understanding and Coping With Ethnic Conflict and Development Issues in Post-Soviet Eurasia" en *International Journal of Peace Studies* Vol. 7, N°2.
- Dahl, Robert A. 1956 *Preface To Democratic Theory* (Chicago: University of Chicago Press).
- Davenport, Christian 1999 "Human Rights and the Democratic Proposition" en *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 43, N°1.
- Diamond, Larry 1999 *Developing Democracy - towards consolidation* (Johns Hopkins University Press).
- Elklit, Jorgen 1994 "Is the Degree of Electoral Democracy Measurable? Experiences from Bulgaria, Kenya, Latvia, Mongolia, and Nepal" en David Beetham (ed.) *Defining and Measuring Democracy* (Nueva Delhi: Sage Publications).
- Fein, Helen 1995 "More Murder in the Middle: Life Integrity Violations and Democracy in the World, 1987" en *Human Rights Quarterly* Vol. 17, N° 1.
- Francisco, Ronald A. 1995 "The Relationship Between Coercion and Protest: An Empirical Evaluation in Three Coercive States" en *Journal of Conflict Resolution*, N°39, junio.
- Gartner, Scott S. y Patrick M. Regan 1996 "Threat and Repression: The Non Linear Relationship between Government and Opposition Violence" en *Journal of Peace Research*, N°33.
- Goodson, Larry 2003 "Afghanistan's Long Road to Reconstruction" en *Journal of Democracy* Vol. 14, N°1, enero.
- Gurr, Ted (ed.) 1993a *Minorities at Risk: A Global View of Ethnopolitical Conflict* (Washington DC: US Institute of Peace).
- Gurr, Ted 1993b "Why Minorities Rebel: A Global Analysis of Communal Mobilization and Conflict since 1945" en *International Political Science Review* Vol. 14, N°2.
- Harris, Peter y Ben Reilly (eds.) 1998 *Democracy and Deep Rooted Conflict: Options for Negotiators* (Estocolmo: International IDEA Handbook).
- Harrison, Selig 1960 *India: The Most Dangerous Decades* (Princeton: Princeton University Press).

- Hartzell, Caroline y Matthew Hoddi 2003 *Institutionalizing Peace: Power Sharing and Post-Civil War Conflict Management* (Berkely, Los Angeles y Londres: University of California Press).
- Håvard, Hegre, Tanja Ellingsen, Scott Gates y Nils Peter Gleditsch 2001 "Toward a Democratic Civil Peace? Political Change and Civil War, 1816-1992" en *American Political Science Review* Vol. 95, N°1, marzo.
- Haynes, Jeff 2001 *Democracy in the Developing World: Africa, Asia, Latin America, and the Middle East* (Cambridge: Polity Press).
- Henderson, Conway 1991 "Conditions Affecting the Use of Political Repression" en *Journal of Conflict Resolution*, N°35.
- Henderson, Errol 2002 *Democracy and War: The End of an Illusion* (Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers).
- Huntington, Samuel 1992 "How Countries Democratize" en *Political Science Quarterly*, N°106.
- Huntington, Samuel 1991 *The Third Wave: Democratization in the Late 20<sup>th</sup> Century* (Norman, University of Oklahoma Press).
- Klare, Karl 1994 "Legal Theory and Democratic reconstruction: Reflections on 1989" en Skapska, Grazyna y Gregory S. Alexander (eds.) *A Fourth Way* (Nueva York y Londres: Routledge).
- Lijphart, Arend 1977 *Democracy in Plural Societies* (New Haven: Yale University Press).
- Lijphart, Arend 1996 "The Puzzle of Indian Democracy: A Consociational Interpretation" en *The American Political Science Review* Vol. 90, N°2, junio.
- Linz, Juan y Alfred Stepan 1999 *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post Communist Europe* (Baltimore: John Hopkins).
- Maskin, Eric y Partha Dasgupta 1999 "Democracy and Other goods" en Ian Shapiro y Casiano Hacker Cordon (eds.) *Democracy's Value* (Cambridge, Cambridge University Press).
- Matthew, Karin y Marissa Myers 1997 "Democracy and Civil War: A Note on the Democratic Peace proposition" en *International Interactions* Vol. 23, N°1.
- Mitchell, Neil y James McCormick 1988 "Economic and Political Explanations of Human Rights Violations" en *World Politics* N° 40.
- O'Brien, Conor Cruise 1983 "Terrorism under Democratic Conditions: The Case of the IRA", en Crenshaw, Martha (ed.) *Terrorism, Legitimacy, and Power: The Consequences of Political Violence* (Middletown, CT: Wesleyan University Press).
- Ohlson y Soderberg 2002 "From Intra State War to Democratic Peace in Weak States" en *Uppsala Peace Research Papers* N°5

- (Estocolmo: Departamento de Investigaciones sobre Paz y Conflicto, Universidad de Uppsala).
- Ottaway, Marina S 2003 *Democracy Challenged: The Rise of Semi-Authoritarianism* (Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace).
- Pinkney, Robert 2003 *Democracy in the Third World* (Boulder, CO: Lynne Rienner).
- Poe, Steven C., y C. Neal Tate 1994 "Repression of Human Rights to Personal Integrity in the 1980s: A Global Analysis", en *American Political Science Review* Vol. 88, N°4, diciembre.
- Popper, Karl 1962 *The Open Society and its Enemies* (Londres: Routledge and Kegan Paul).
- Potter, David et al. 1997 *Democratization* (Cambridge: Polity Press).
- Przeworski, Adam 1999 "Minimalist Conception of Democracy: A Defense", en Ian Shapiro y Casiano Hacker Cordon (eds.) *Democracy's Value* (Cambridge, Cambridge University Press).
- Reilly, Benjamin 2000 "Democracy, Ethnic Fragmentation, and Internal Conflict", en *International Security* Vol. 25, N°3.
- Reilly, Benjamin 2001 *Democracy in Divided Societies: Electoral Engineering for Conflict Management* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Reilly, Benjamin 2002 "Electoral Systems for Divided Societies", en *Journal of Democracy* Vol. 13, N°2.
- Reiter, Dan 2001 "Why NATO Enlargement Does Not Spread Democracy" en *International Security*, Vol. 25, N°4 (primavera).
- Roeder, Philip G. 2003 "Dividing as an Alternative to Ethnic Power Sharing", Paper presentado en el Encuentro Anual de la International Studies Association, Portland, OR, febrero-marzo.
- Roeder, Philip G. 2005 "Power-Dividing as an Alternative to Ethnic Power-Sharing" en Philip G. Roeder y Donald Rothchild (eds.) *Sustainable Peace: Democracy and Power Dividing Institutions after Civil Wars* (Ithaca: Cornell University Press).
- Roemer, John 2003 "Does Democracy engender justice?" Discussion Paper 03-08, Univerdidad de Copenhague, Departamento de Economía.
- Rummel, R. J. 1985 "Libertarian Propositions on Violence Within and Between Nations: A Test Against Published Research Results" en *The Journal of Conflict Resolution*, Vol. 29.
- Russet, Bruce 1993 *Grasping the Democratic Peace* (Princeton: Princeton University Press).

- Schedler, Andreas 1998 "What is Democratic Consolidation?" en *Journal of Democracy*.
- Schock, Kurt 1999 "People Power and Political Opportunities: Social Movement Mobilization and Outcomes in the Philippines and Burma", en *Social Problems* Vol. 46, N°3, agosto.
- Schumpeter, Joseph A. 1942 *Capitalism, Socialism and Democracy* (Nueva York: Harper & Brothers).
- Sen, Amartya 1999 "Human Rights and Economic Achievements" en Bauer y Bell (eds.), *The East Asian Challenge for Human Rights* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Shapiro, Ian y Casiano Hacker Cordon (eds.) 1999 *Democracy's Value* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Sin, To-chol y Jason Wells 2005 "Is Democracy the only Game in Town? en *Journal of Democracy*, Vol. 16, N°2, abril.
- Sisk, Timothy D. 1996 *Power Sharing and International Mediation in Ethnic Conflict* (Nueva York: Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict /Washington, DC: United States Institute of Peace).
- Spencer, Weart 1998 *Never at War: Why Don't Democracies Fight One Another?* (New Haven: Yale University Press).
- Swain, Ashok 2002 "Social Networks & Social Movements: Are Northern tools Useful to Evaluate Southern Protests?" en *Peace Research Paper N°4*, Uppsala.
- Swain, Ashok (ed.) 2005 *Education as Social Action: Knowledge, Identity and Power* (Houndmills y Nueva York: Palgrave Macmillan y UNRISD).
- Thompson, Dennis y Amy Gutmann 1996 *Democracy and Disagreement* (Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press).
- Varshney, Ashutosh 2001 "Ethnic Conflict and Civil Society: India and beyond" en *World Politics* Vol. 53, N°3.
- Wallensteen, Peter 2002 *Understanding Conflict Resolution: War, Peace and the Global System* (Londres: Sage Publications).
- Young, Iris Marion (ed.) 2000 *Inclusion and Democracy* (Oxford: Oxford University Press).
- Ziegenhagen, Eduard 1986 *The Regulation of Political Conflict* (Nueva York: Praeger).
- Zimmermann, Ekkart 1980 "Macro-Comparative Research on Political Protest" en Ted R. Gurr (ed.) *Handbook of Political Conflict: Theory and Research* (Nueva York: Free Press).
- Zolo, Danilo 1992 *Democracy and Complexity: A Realist Approach* (Polity Press).



Este libro se terminó de imprimir con una tirada de 1.000 ejemplares, en el mes de noviembre de 2008, en Buenos Aires Print, Anatole France 570, Sarandí, Provincia de Buenos Aires, Argentina.